

XVIII legislatura

MISURE PER LA RIGENERAZIONE URBANA

Testo unificato per i disegni di
legge A.S. n. 1131, 985, 970,
1302, 1943, 1981

marzo 2021
n. 370



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nei settori
dell'ambiente e del territorio



SERVIZIO STUDI
Ufficio ricerche nei settori
dell'ambiente e del territorio
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

MISURE PER LA RIGENERAZIONE URBANA

Testo unificato per i disegni di
legge A.S. n. 1131, 985, 970,
1302, 1943, 1981

marzo 2021
n. 370

a cura di:
L. Iannetti

ha collaborato:
S. Bonanni

INDICE

Premessa	7
SCHEDE DI LETTURA	
Articolo 1 (<i>Finalità e obiettivi</i>)	19
Articolo 2 (<i>Definizioni</i>)	22
Articolo 3 (<i>Cabina di regia nazionale per la rigenerazione urbana</i>)	26
Articolo 4 (<i>Programma nazionale per la rigenerazione urbana</i>)	28
Articolo 5 (<i>Fondo nazionale per la rigenerazione urbana</i>)	30
Articolo 6 (<i>Riparto delle risorse per la rigenerazione urbana</i>)	32
Articolo 7 (<i>Interesse pubblico in materia di rigenerazione urbana</i>)	34
Articolo 8 (<i>Compiti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano</i>)	35
Articolo 9 (<i>Bandi regionali per la rigenerazione urbana</i>)	40
Articolo 10 (<i>Banca dati del riuso e individuazione delle aree oggetto di rigenerazione urbana</i>)	42
Articolo 11 (<i>Piano comunale di rigenerazione urbana e priorità del riuso e della rigenerazione urbana</i>)	44
Articolo 12 (<i>Formazione dei Piani comunali di rigenerazione urbana</i>)	48
Articolo 13 (<i>Misure di tutela dei beni culturali e dei centri storici</i>)	51
Articolo 14 (<i>Attuazione degli interventi</i>)	57
Articolo 15 (<i>Partecipazione delle comunità locali</i>)	62
Articolo 16 (<i>Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi</i>)	64
Articolo 17 (<i>Ulteriori risorse per il finanziamento degli interventi di rigenerazione urbana</i>)	65
Articolo 18 (<i>Vigilanza e controlli dell'Autorità nazionale anticorruzione</i>)	67
Articolo 19 (<i>Disposizioni in materia di qualità della progettazione. Concorsi di progettazione e concorsi di idee</i>)	68
Articolo 20 (<i>Incentivi fiscali</i>)	73
Articolo 21 (<i>Semplificazioni</i>)	79

Articolo 22 (<i>Delega al Governo per interventi finalizzati alla previsione di benefici fiscali per le piccole e medie imprese in aree urbane periferiche o in aree urbane degradate</i>)	81
Articolo 23 (<i>Cumulabilità degli incentivi</i>)	83
Articolo 24 (<i>Incentivi fiscali per la rigenerazione del suolo edificato al di fuori dei centri abitati</i>)	84
Articolo 25 (<i>Riconoscimento della figura di "agricoltore custode dell'ambiente e del territorio"</i>).....	86
Articolo 26 (<i>Disposizioni per garantire la continuità degli interventi di rigenerazione urbana</i>)	87
Articolo 27 (<i>Disposizioni finali</i>).....	89

Premessa

Con il termine **rigenerazione urbana** si fa riferimento ai programmi di recupero e riqualificazione del patrimonio immobiliare e degli spazi su scala urbana volti a garantire tra l'altro la qualità dell'abitare sia dal punto di vista ambientale sia sociale, anche con riferimento alle aree urbane e alle periferie più degradate. Si tratta di interventi che, rivolgendosi al patrimonio edilizio, intendono porre attenzione altresì al tema della salvaguardia di assetto del territorio, ambiente e paesaggio; le politiche per la rigenerazione urbana sono connesse anche con il tema della riduzione del consumo di suolo, poiché mirano a recuperare e restaurare il patrimonio edilizio esistente regolando invece il ricorso al consumo di ulteriore suolo edificabile.

In linea con gli Obiettivi dell'[Agenda ONU 2030](#) per lo sviluppo sostenibile, l'obiettivo della rigenerazione urbana consiste nel realizzare **città sostenibili** e più a misura d'uomo; viene evidenziato in materia come la riqualificazione dei luoghi fisici non solo incida in termini di miglioramento degli spazi e dei servizi, ma abbia anche una funzione moltiplicativa dei diritti d'uso: gli spazi recuperati permettono spesso la creazione di servizi. Con gli interventi di rigenerazione urbana, i quartieri o parti di città nonché i territori vengono sottoposti a una serie di miglioramenti tali da renderne l'edificato compatibile dal punto di vista ambientale, con l'impiego di materiali ecologici, la realizzazione della più alta autonomia dal punto di vista energetico, il progressivo ricorso alle fonti rinnovabili; ma anche in modo tale da limitare l'inquinamento acustico e raggiungere standard adeguati per parcheggi, esercizi commerciali, trasporti pubblici, presenza di luoghi di aggregazione sociale, culturale e religiosa, di impianti sportivi e aree verdi ecc., in modo da ottenere un 'complessivo innalzamento della qualità della vita degli abitanti' ([voce Treccani](#)).

E' stato [adottato](#) dalla 13a Commissione del Senato (Territorio, ambiente, beni ambientali) il **testo unificato** per i disegni di legge n. 1131, 985, 970, 1302, 1943 e 1981, recante **Misure per la rigenerazione urbana**. Il presente dossier fornisce al riguardo elementi in relazione all'articolato, preceduti da una premessa tematica sugli interventi e le politiche adottate in materia, i riferimenti contenuti del Piano di ripresa e resilienza (PNRR), anche con riferimento al quadro **internazionale ed europeo**.

La pandemia da Covid -19: la rigenerazione urbana per la ripresa

La crisi dovuta all'attuale emergenza sanitaria da Covid-19 ha stimolato un nuovo dibattito sul ruolo e la funzione della città, anche in considerazione delle **mutate tendenze alla socialità** che connotavano la vita urbana, ed in considerazione delle potenzialità **di maggiore tutela ambientale** connesse a nuove modalità di fornitura e fruizione dei servizi e funzioni in **digitale**.

Il contesto della pandemia ha reso ancora più evidente la criticità di insediamenti di fronte alle grandi sfide poste dai cambiamenti climatici, dal dissesto idrogeologico, dall'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, dal diffuso degrado del territorio, del paesaggio e dell'ecosistema: la consapevolezza di tale quadro impone la ricerca di **modelli alternativi** per uscire dalla crisi attuale ed evitare di continuare, come nel passato, a basare il sistema economico e produttivo sullo sfruttamento delle risorse naturali, soprattutto se non rinnovabili e limitate, come il suolo; al riguardo, si evidenzia come la riduzione dei servizi ecosistemici impatti, indirettamente, anche sul sistema economico, tanto che la Commissione europea parla di un aumento dei "**costi nascosti**", non contabilizzati, per il consumo delle risorse naturali¹. Il fenomeno dell'espansione delle città si accompagna a quello della '**dispersione**' delle aree edificate: con questa si indica una edificazione che invade le aree naturali - riducendo il valore ambientale delle stesse - sottraendo la potenzialità di risorse naturali ad aree disseminate. Il tema della rigenerazione, inoltre, non riguarda le sole aree con edifici: ad essa afferiscono anche gli interventi per **la bonifica dei siti industriali** dismessi, il recupero dei capannoni industriali abbandonati, la riconversione delle aree industriali, anche in relazione agli obiettivi di contenimento di nuovo consumo di suolo.

Quanto agli strumenti, la rigenerazione urbana si avvale sia di interventi di recupero di edifici e aree, sia, in senso più ampio, di azioni relative alla partecipazione sociale - con effetti su occupazione e imprenditoria locale, venendo in rilievo per tali politiche non solo il conferire alle città un aspetto nuovo più attento alla tutela del territorio, ma anche un più ampio rilancio dal punto di vista culturale, economico e sociale oltreché ambientale, con il coinvolgimento, oltreché del decisore pubblico, anche del settore privato. In tal senso, in particolare nell'ultimo decennio, si è registrata una integrazione del modello di tipo 'pubblicistico' relativo alla trasformazione urbana, basato sulla pianificazione delle scelte urbanistiche degli enti territoriali, a partire dai nuovi piani regolatori comunali, attraverso l'analisi delle possibili interazioni e contributi, in termini di trasformazione rigenerativa, del settore privato.

Taluno focalizza la funzione della città come *luogo*, e non solo come 'spazio': mentre lo spazio attiene ad un senso di tipo geografico, il luogo ne esprime, invece, l'entità sociale e culturale con una distinzione che non attiene alle sole categorie, bensì al considerare il **territorio** quale sede delle capacità di rinnovamento e della dimensione trasformativa

¹ Treccani: "Per una rigenerazione ambientale dello spazio urbano", M. Munafò, 2020.

della città, valutando come elemento centrale che il destino delle imprese risulta legato a quello del loro territorio².

Un territorio caratterizzato da maggiori equilibri - in termini di servizi offerti, di benessere condiviso, di beni ambientali e pubblici - assume un carattere attrattivo per le stesse attività economiche (e non solo, quindi, viceversa); si evidenzia come il ruolo delle istituzioni possa recuperare una diversa centralità: in primo luogo, come abilitatore delle potenzialità del territorio; in secondo luogo, come intercettatore delle linee dello sviluppo economico³.

Il quadro internazionale ed europeo sulla rigenerazione

Con l'**Agenda 2030** per lo sviluppo sostenibile, nel quadro internazionale si è previsto, al **goal 11**, l'obiettivo di **città e comunità sostenibili**, con la finalità di rendere le città e gli insediamenti umani più duraturi.

L'Agenda indica inoltre l'obiettivo di ancorare consumo di suolo a **crescita demografica** e definisce obiettivi per la conservazione del suolo, come l'accesso universale a spazi verdi, a spazi pubblici, individuando altresì l'obiettivo di un bilancio non negativo del degrado del territorio entro il 2030.

A **livello europeo**, l'obiettivo di una gestione sostenibile del suolo e di politiche che **monitorino gli impatti** derivanti dall'occupazione del suolo ha condotto alla definizione dell'obiettivo di raggiungere un consumo netto di suolo pari a zero per il [2050](#).

In Italia, non si rinviene attualmente nell'ordinamento una definizione di "consumo di suolo" (su ciò, interviene il testo del disegno di legge di seguito esaminato; si veda **l'articolo 2, lettera f**). Il Codice dell'ambiente reca infatti la sola definizione di suolo quale "lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie. Il suolo è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi (art. 5, comma 1, lett. v-quater), D.Lgs. n. 152 del 2006).

Per approfondimenti sul consumo di suolo, si veda il quadro in materia di obiettivi per la tutela del suolo, del patrimonio ambientale, del paesaggio, [a cura dall'ISPRA](#).

Si ricorda che a livello europeo è attualmente in discussione la [nuova strategia europea sul consumo di suolo](#), con l'avvio di una fase di [consultazione pubblica](#) cui cittadini, organizzazioni e soggetti interessati potranno partecipare fino al 27 aprile 2021.

Già la Conferenza delle Nazioni Unite del 2012 «*Il futuro che vogliamo*» (UN (2012), invitava i governi nazionali a contrastare il degrado del suolo. Va ricordato che il percorso a **livello internazionale** in materia, ha visto anche l'istituzione di appositi organismi, quali la prima agenzia delle Nazioni Unite individuata nel Centro delle Nazioni Unite per gli insediamenti, per il programma Onu sugli insediamenti umani, [UN Habitat](#). Il processo *Habitat* è stato avviato dalle Nazioni Unite per affrontare i rischi connessi alla tendenza

² La co-città, Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana, a cura di P. Chirulli, C. Iaione, Napoli, 2018; in particolare, sul punto si veda la sez. 'Da spazi a luoghi', di S. Zamagni e P. Venturi, p. 257 e ss.

³ A. Rosina, Il valore aggiunto delle nuove generazioni nella demografia dello sviluppo, in P. Venturi e S. Rago (a cura di), Da spazi a luoghi.

ad una urbanizzazione selvaggia. Esso intende migliorare **lo sviluppo sostenibile delle città** e la qualità della vita dei loro abitanti. Le principali tappe sono: la prima conferenza Habitat, tenutasi a Vancouver, che invita i governi ad adottare un approccio territoriale per le strategie nazionali di sviluppo, coinvolgendo anche le organizzazioni della società civile sui temi urbani; la seconda conferenza ad Istanbul nel 1996, da cui scaturisce la adozione della prima agenda urbana, che si concentra sul tema della necessità di frenare l'inurbamento; la terza conferenza delle Nazioni Unite sulle città sostenibili e gli insediamenti umani, c.d. "Habitat III", svoltasi a Quito in Ecuador nell'ottobre 2016, da cui è scaturita l'adozione della *La New Urban Agenda*, da cui scaturisce l'impegno non già a contrastare l'inurbamento, bensì ad 'incanalare' lo stesso attraverso lo strumento di una **migliore pianificazione**. La *New Urban Agenda* intende in tal senso utilizzare il dinamismo urbano quale motore stesso dello sviluppo sostenibile, delineando una visione di città compatte, sviluppate lungo assi di trasporto pubblico sostenibile, e prevedendo linee di sviluppo sostenibile con equilibrata distribuzione dei carichi antropici.

Green deal europeo e rigenerazione urbana: l'iniziativa Nuovo Bauhaus europeo

La rilevanza del tema della rigenerazione urbana è stata di recente riconosciuta con il lancio, a livello europeo, dell'iniziativa "Nuovo Bauhaus europeo", volta a collegare il **Green Deal europeo** agli spazi di vita: l'iniziativa invita tutti gli europei a immaginare e costruire insieme un futuro sostenibile e inclusivo 'piacevole per gli occhi, il cuore e la mente'. L'obiettivo indicato dalla Commissione europea è di avvicinare il Green Deal ai cittadini, promuovendo soluzioni innovative e accessibili, che migliorino la **sostenibilità e la funzionalità degli spazi pubblici e privati**.

La Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha dichiarato al riguardo: "Voglio che NextGenerationEU faccia partire un'ondata di ristrutturazioni in tutta Europa e renda l'Unione capofila dell'**economia circolare**. Ma non è solo un progetto ambientale o economico: dev'essere un nuovo progetto culturale europeo."

Adottando un'ottica partecipativa, è stato creato un [sito web](#) dedicato e un Tavolo di alto livello composto da esperti del settore, affinché tutti gli attori interessati possano contribuire con idee e proposte, prevedendo la possibilità per enti, associazioni e fondazioni del settore di partecipare come 'partner privilegiati'. Sono previsti bandi per realizzare soluzioni innovative, con opportunità per il mondo della ricerca e dell'innovazione, l'accademia, le industrie culturali creative ed il sistema di sviluppo territoriale. Nell'annuncio dell'iniziativa, il 18 gennaio 2021, le Commissarie Gabriel (ricerca e innovazione) e Ferreira (coesione e riforme) hanno illustrato gli obiettivi generali della Nuova Bauhaus, richiamando il Green Deal, ed indicando l'intento di creare un ecosistema che **favorisca la ricerca e lo sviluppo**, creando reti di attori del mondo della cultura, della scienza e della tecnologia, ma anche studenti e cittadini, secondo una logica di "co-creazione" e un approccio "*bottom-up*", piuttosto che top-down.

Sono indicate tre fasi per il progetto europeo: definizione, entro l'estate, in linea con la Strategia europea per la ristrutturazione verde degli edifici; attuazione, con l'avvio di progetti-pilota in almeno cinque località dell'Unione; successiva diffusione di esempi di successo.

Alcuni dati sulle città

I dati mostrano come le città attualmente ospitano oltre metà dell'umanità.

Secondo quanto riportato dal Rapporto dell'[Asvis](#) in relazione al Goal 11 dell'Agenda 2030 - Città e comunità sostenibili, rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili - circa 3,5 miliardi di persone vivono in città, con una previsione a cinque miliardi di abitanti nel 2030. La situazione italiana al riguardo risulta peggiore di quella del 2010 (ma dal 2015 si segnala una ripresa dovuta al miglioramento della quota di rifiuti urbani conferiti in discarica sul totale della raccolta), mentre la concentrazione di PM2.5 e PM10 nelle aree urbane si riduce rispettivamente del 37% e del 25% rispetto al 2006. Come dato critico, cresce invece l'indice di abusivismo edilizio, dove gli andamenti che si registrano nel Paese - rispetto al Goal 11 - tra il 2010 e il 2017 evidenziano un netto divario tra il nord e il sud: il fenomeno dell'abusivismo edilizio raggiunge nelle aree del Mezzogiorno d'Italia una percentuale del 49%, più del doppio rispetto a quella relativa al Centro Italia (21%) e significativamente più elevata rispetto a quella del Nord (6%). Divari si registrano anche per quanto riguarda l'offerta di trasporto pubblico, con un indice di difficoltà di collegamento con mezzi pubblici, che colpisce il 40% delle famiglie, superiore nel sud alla media nazionale pari al 33%. Le regioni che registrano i valori più bassi dell'indicatore composito sulle città sono la Campania, la Calabria e la Sicilia, mentre quelle maggiormente virtuose sono la Lombardia, il Veneto e il Friuli-Venezia Giulia, che si distinguono positivamente per i valori relativi alla quota di persone che vivono in abitazioni sovraffollate e all'indice di abusivismo edilizio.

In materia di politiche urbane, indicatori e data-set sono stati sviluppati in termini di servizi e caratteristiche degli ambiti urbani (città dell'innovazione; città efficiente; città delle disuguaglianze; città della *mixité*; città del disagio abitativo e del degrado edilizio; città vulnerabile; città a rischio) con sezioni tematiche nella sezione [Urban Index](#). Tra le pubblicazioni dell'Istat, la Rilevazione Dati ambientali nelle città nonché il progetto [City Statistics](#), progetto congiunto della Commissione europea e degli istituti di statistica degli Stati membri, volto a produrre informazioni comparabili sulle città europee, reca elementi per la conoscenza del territorio e per la valutazione delle politiche in materia, anche con riferimento ai dati ambientali nelle città (acqua, aria, rifiuti, trasporti, verde urbano).

Va ricordato infine che nelle città viene prodotto il 70% del Pil globale: al tempo stesso da esse deriva il 70% delle emissioni di gas serra, risultando il problema **dell'inquinamento atmosferico**, anche connesso alla mobilità urbana e per urbana, di particolare rilievo per l'Italia⁴.

I dati europei (Fonte: Commissione europea) indicano che al parco immobiliare è riconducibile circa il 36 % di tutte le emissioni di CO2 nell'UE; quasi il 50% del consumo dell'energia finale dell'Unione è usato per riscaldamento e rinfrescamento, di cui l'80 % negli edifici. Il conseguimento degli obiettivi energetici e climatici europei appare quindi fortemente legato al rinnovamento e all'adeguamento del parco immobiliare, come sollecitato anche dal citato Green deal europeo.

⁴ Si veda al riguardo il [dossier](#) 'Qualità dell'aria: l'Italia deferita alla Corte di giustizia dell'Ue' del Servizio Studi del Senato.

Il quadro normativo e l'attività parlamentare: dai recenti interventi legislativi al PNRR in Italia

Il tema della **rigenerazione urbana** è emerso in numerosi interventi legislativi di recente approvazione in materia di edilizia e di governo del territorio, con le leggi di bilancio 2019 (L. 145/18), 2020 (L. 160/19) e 2021 (L. 178/20), e con misure contenute in diversi decreti-legge, volte al rinnovo e all'introduzione di agevolazioni fiscali a favore del patrimonio immobiliare privato, nonché alla riqualificazione urbana, nonché con recenti modifiche del Testo unico dell'edilizia (D.P.R. 380/2001).

Con riferimento al **quadro regolatorio in materia**, viene inoltre in rilievo come la normativa quadro dettata in Italia dal regolamento del 1968 e dalla legge urbanistica 1150 del 1942 rispondessero ad una logica edilizia di tipo *'espansivo'* - da inquadrare storicamente nei decenni della crescita edilizia - , rispetto ad un quadro metodologico attuale che intende favorire invece l'obiettivo della tutela ambientale, della riduzione del consumo del suolo con approcci rigenerativi, del contrasto al degrado.

Sul piano degli interventi adottati, per quanto riguarda il settore dell'edilizia, l'articolo 10 del D.L. 76/2020 (c.d. D.L. semplificazioni), recante tra gli altri interventi per la **semplificazione in materia edilizia**, ha modificato diverse disposizioni del D.P.R. 380/2001 (TUE), con riferimento a una pluralità di materie, dalla manutenzione straordinaria, alla ristrutturazione edilizia e al permesso di costruire, tra i molti.

Per approfondimenti, si veda il [tema web](#) a cura della Camera.

In materia **urbanistica**, tra i più recenti interventi, con il Programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie e delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, l'efficacia delle convenzioni - accordi di programma, stipulate nell'ambito del Programma straordinario di cui al D.P.C.M. 29 maggio 2017, nonché delle delibere del CIPE n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, è stata differita all'anno 2020 (art. 13, commi 02 e 03, D.L. 91/2018). In materia di Programmi di riqualificazione urbana (PRU), al fine di favorire il completamento dei programmi di riqualificazione urbana (art. 2, co. 2, della legge n. 179/1992) è stato prorogato il termine di ultimazione delle opere pubbliche e private già avviate, mentre in ordine al Piano nazionale per le città (previsto dall'art. 12 del D.L. 83/2012), è stata prevista la nomina di Commissari (comma 951 legge di bilancio 2019).

Diverse disposizioni del D.L. 32/2019 sono poi intervenute sul tema della città, volte a favorire la **rigenerazione urbana**, la riqualificazione del patrimonio edilizio e delle aree urbane degradate, la riduzione del consumo di suolo, lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e il miglioramento e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione.

Con riferimento alle misure volte a far fronte alle **esigenze abitative**, è stata prevista l'adozione del **Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare** (L. 160/19) per la riduzione del disagio abitativo con particolare

riferimento alle periferie in un'ottica di sostenibilità e densificazione e senza consumo di nuovo suolo, seguendo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (*Smart city*). Con il [decreto 16 settembre 2020](#) sono state pubblicate le procedure per la presentazione delle proposte, dei criteri per la valutazione e delle modalità di erogazione dei finanziamenti per l'attuazione del Programma. Nel mese di **febbraio 2021**, è stata presentata al Parlamento, la [prima Relazione annuale](#) del citato Programma.

Per approfondimenti, si rinvia al [tema web](#) a cura della Camera.

Diversi **programmi** sono stati avviati sul piano amministrativo a livello centrale: tra questi, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo ha pubblicato il bando **borghi**, su cultura, impresa per la rigenerazione dei territori, con un [avviso](#) pubblico per il finanziamento - per un importo complessivo di 750.000 euro - di attività culturali, da realizzarsi in forma di festival, al fine di favorire il benessere e migliorare la qualità della vita degli abitanti dei borghi italiani attraverso la promozione della cultura, per incentivare progetti di **rigenerazione dei territori** e per rafforzare e integrare l'offerta turistica e culturale nei borghi italiani all'insegna della sostenibilità, dell'accessibilità e dell'innovazione.

Va poi ricordato, nell'ambito **dell'attività parlamentare**, l'attività svolta nell'ambito dell'esame in **Senato** dei disegni di legge in materia di consumo di suolo (n. [63](#), [86](#), [164](#), [438](#), [572](#), [609](#), [843](#), [866](#), [965](#), [984](#), [1044](#) e [1177](#)), nonché l'esame presso la Camera della proposta di legge in materia di principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche ([A.C. 113](#)). Si ricorda al riguardo che la perequazione è un istituto, previsto dalle legislazioni regionali, dove se ne rinvenivano numerose definizioni, che è stato progressivamente introdotto dalle legislazioni regionali cui è affidata la disciplina del territorio. La perequazione persegue l'obiettivo di eliminare le disuguaglianze create dalla funzione pianificatoria, in particolare dalla zonizzazione e dalla localizzazione diretta degli standard, quanto meno all'interno di ambiti di trasformazione, creando le condizioni necessarie per agevolare l'accordo fra i privati proprietari delle aree incluse in essi e promuovere l'iniziativa privata". Per approfondimenti, si veda il [dossier](#) a cura della Camera.

Nell'ambito delle attività delle precedenti legislature in materia, è opportuno ricordare che con la deliberazione del 27 luglio 2016 la Camera dei deputati aveva provveduto ad istituire la **Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie**, volta, in particolare, alla verifica dello stato del degrado e del disagio delle città e delle loro periferie, a partire dalle aree metropolitane, con particolare riferimento alla diversa struttura urbanistica e alla densità spaziale delle periferie, alla composizione sociale della popolazione dei quartieri periferici, alle realtà produttive presenti nei territori delle periferie e ai tassi di occupazione e disoccupazione e di lavoro precario, alle forme di marginalità e di esclusione sociale. Qui la [relazione finale](#) (Doc. XXII-bis, n. 19) sull'attività allora svolta.

Da ultimo, nel corso dell'[audizione](#) del Ministro Giovannini il 23 marzo 2021, il tema della rigenerazione urbana è stato focalizzato nell'ambito delle linee guida programmatiche, evidenziando la necessità di razionalizzare la normativa adottando un quadro regolatorio specifico per rigenerazione urbana; si è in tale occasione profilata la ricostituzione del Comitato interministeriale per le politiche urbane, richiamando anche il Programma per la qualità dell'abitare con progetti per 1,3 miliardi presentati dalle regioni del Nord, per 951 milioni presentati dalle

regione del Centro e 1,5 miliardi presentati dalle regioni del Sud, con una significativa adesione dei territori.

Con riferimento alle azioni per la **ripresa post Covid**, si segnala che il tema della rigenerazione urbana è tra gli ambiti individuati dalla [Proposta di Piano per la ripresa e la resilienza](#), nell'ambito dell'impiego delle risorse del *Recovery Fund* per la ripresa post pandemia (si veda, per approfondimenti sulla **Missione 5**, il dossier di approfondimento nonché la Nota specifica sugli aspetti della transizione ecologica nel PNRR). Specifiche osservazioni sono state fornite al riguardo nell'ambito del [parere approvato](#) dalla Commissione ambiente del Senato nonché nei contenuti del [parere della VIII Commissione](#) della Camera, sulla proposta di PNRR all'esame del Parlamento.

Nello specifico, con l'osservazione n. 1 (Rigenerazione urbana) del parere della 13a Commissione del Senato, si è rilevato come nell'ambito della Missione 2 del PNRR, una linea di intervento da introdurre quale elemento a sé stante deve essere rappresentata dalla rigenerazione urbana, quale strumento nell'ambito dell'obiettivo europeo di consumo di suolo a saldo zero da raggiungere entro il 2050, sottolineando come *'Le prospettive di intervento e gli investimenti dei prossimi anni necessitano di concentrarsi sulla questione delle città (...); le città hanno inoltre subito, a causa della pandemia, profonde trasformazioni che ne hanno investito la struttura produttiva e commerciale, i servizi pubblici, a partire dai trasporti, la mobilità, l'offerta culturale. Si tratta di fenomeni di lunga durata che dovrebbe essere governati adeguatamente, attraverso un vero ripensamento delle città che implichi investimenti coordinati aventi ad oggetto, in un'ottica complessiva e non settoriale, una trasformazione degli edifici, dalla efficienza energetica alla bonifica da amianto alla sicurezza sismica, degli spazi comuni, dei quartieri, della forestazione urbana con infrastrutture verdi in grado di aumentare la resilienza al cambiamento climatico e ai suoi effetti (fenomeni meteorici estremi e ondate di calore, ad esempio), con una attenzione specifica alla riqualificazione delle periferie e alla edilizia sociale da reincentivare; per governare tali trasformazioni sarebbe inoltre importante una riforma della **governance**, passando attraverso la creazione di un luogo di "governo della città" che metta in relazione, nella elaborazione di politiche di sviluppo sostenibile e di trasformazione verde, le esigenze di carattere unitario sottese a tale impostazione di lungo periodo e quelle proveniente dalle autonomie locali e dalle loro istituzioni di governo; si tratta d'altronde di un elemento centrale già nelle politiche europee"*; il parere ha inoltre focalizzato il tema della necessità di politiche abitative finalizzate a favorire l'accesso all'edilizia residenziale pubblica da parte delle donne vittime di violenza e volte a promuovere progetti sperimentali di co-housing, anche per l'avvio di attività lavorative generatrici di reddito. obiettivo della decarbonizzazione totale al 2050 dell'intero settore, è necessario porre in atto tutte le azioni possibili al raggiungimento dell'obiettivo di una mobilità a zero emissioni in ambito urbano al 2030. Inoltre, con riferimento al tema della mobilità sostenibile, il parere si è sofferato sul ruolo fondamentale dei **Comuni e delle Città Metropolitane**, per pianificare e realizzare con coerenza, politiche e progetti di **densificazione e rigenerazione urbana** e servizi di trasporto per le persone e le merci plurimodale, condiviso o pubblico, composto unicamente da nuovi mezzi a zero emissioni locali (elettrici), prevedendo una graduale messa al bando dei veicoli più inquinanti.

Nell'ambito del parere espresso della VIII Commissione della Camera, si è inoltre in primo luogo indicato, nell'ambito della Missione 5, componente III «Interventi speciali

di coesione territoriale», di valutare l'opportunità di incrementare le risorse assegnate alla linea progettuale 1 (strategia nazionale per le aree interne) e alla linea progettuale 2 (Interventi per le aree del terremoto), in particolare promuovendo l'avvio di un vero e proprio «cantiere Centro Italia» e di politiche di sostegno all'insieme delle aree terremotate, promuovendo un'azione complessiva di rigenerazione e di contrasto allo spopolamento e al declino sociale ed economico in corso, cui connettere un'incisiva iniziativa per rendere città e borghi delle aree del terremoto sicuri, accoglienti, attrezzati e sostenibili, anche con interventi specifici per una mobilità più efficiente e sostenibile, di recupero e riqualificazione energetica degli edifici, la realizzazione di servizi digitali, lo sviluppo di sistemi fotovoltaici, di un'illuminazione urbana ecocompatibile, di impianti e reti tecnologiche adeguate, di valorizzazione del territorio, in particolare delle risorse, forestali e boschive, con un finanziamento aggiuntivo di almeno 1 miliardo di euro; si è osservata inoltre (lettera w) l'opportunità di valutare - con riferimento alla Missione 5 del PNRR - l'istituzione di **una «cabina di regia» a livello centrale che governi le politiche urbane** e l'utilizzo delle risorse pubbliche, dichiarando di interesse pubblico gli interventi di rigenerazione urbana e approvando norme volte a superare i molteplici ostacoli che ancora ne impediscono la realizzazione.

Sui profili inerenti il **PNRR e la rigenerazione urbana**, si veda anche la ricostruzione tematica di seguito riportata all'articolo 1 del presente dossier.

Si veda anche la [documentazione acquisita](#) sui temi emersi nel corso del ciclo di audizioni svolte in ordine ai disegni di legge sulla rigenerazione urbana.

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1 *(Finalità e obiettivi)*

L'**articolo 1** indica le finalità e gli obiettivi della legge.

Il **comma 1** prevede che la legge, in attuazione degli articoli **9, 41, 42, 44 e 117, terzo comma, della Costituzione** e della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata ai sensi della legge 9 gennaio 2006, n. 14, e degli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nell'ambito della normativa nazionale in materia di **governo del territorio**, individua nella **rigenerazione urbana lo strumento fondamentale di trasformazione, sviluppo e governo del territorio senza consumo di suolo** con una serie di obiettivi.

Si indicano le finalità di:

- garantire la tutela dell'ambiente e del paesaggio
- garantire la sovranità agroalimentare
- garantire la salvaguardia delle **funzioni ecosistemiche del suolo**.

Gli obiettivi menzionati in disposizione, inerenti sia l'assetto del territorio sia aspetti di integrazione sociale e di qualità della vita, sono:

- a) contribuire all'**arresto del consumo di suolo** e migliorare la permeabilità dei suoli nel tessuto urbano, tramite il principio del **riuso** e della **invarianza idraulica**, anche al fine della mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici nelle città, favorendo il riequilibrio ambientale, la sostenibilità ecologica, la presenza di aree verdi e il rimboschimento, l'attuazione di soluzioni tecnologiche, architettoniche ed ingegneristiche per la resilienza urbana ed il contenimento di fenomeni quali isole di calore, bombe d'acqua ed il dissesto, la sicurezza sismica, nonché l'incremento della biodiversità negli ambiti urbani oggetto di rigenerazione urbana;
- b) favorire il **riuso edilizio** di aree già urbanizzate e di aree produttive con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché dei complessi edilizi e di edifici pubblici o privati, in stato di degrado o di abbandono o dismessi o inutilizzati o in via di dismissione o da rilocalizzare, incentivandone la riqualificazione fisico-funzionale, la sostenibilità ambientale, la sostituzione e il **miglioramento del decoro urbano** e architettonico complessivo;
- c) favorire l'**innalzamento del livello della qualità della vita** sostenendo l'integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove centralità urbane, nonché la interconnessione funzionale promuovendo la concezione di quartieri residenziali integrati e "compatti", secondo i criteri dimensionali e spaziali dell'unità di vicinato e l'interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, attività lavorative, tecnologie e spazi dedicati al *Coworking* ed al lavoro agile, servizi e attività sociali, culturali, educativi e didattici promossi da soggetti pubblici e privati, nonché spazi ed

attrezzature per il tempo libero, per l'incontro e la socializzazione, con particolare considerazione delle esigenze dei soggetti con disabilità;

A livello europeo, il progetto [Compactability](#) (*Contribution of compact neighbourhoods to social sustainability*) ha indagato sulla sostenibilità sociale dei quartieri compatti in quattro quartieri di casi studio (in Germania e nel Regno Unito). La mappatura delle attività sociali ha fornito approfondimenti sui modelli spaziali, di genere e di età delle attività sociali negli spazi pubblici del quartiere. In generale, le ricerche indicano come una forma urbana compatta possa promuovere la sostenibilità sociale delle aree intermedie di vicinato nelle città che affrontano sfide socio-culturali, portando a raccomandazioni per promuovere la sostenibilità sociale nei quartieri.

d) favorire la realizzazione di interventi di **edilizia residenziale sociale** allo scopo di soddisfare la domanda abitativa e la coesione sociale;

e) favorire, nelle aree oggetto di rigenerazione urbana, **elevati standard di efficienza idrica ed energetica** degli edifici al fine di ridurre i consumi idrici ed energetici mediante l'efficientamento delle reti pubbliche e la riqualificazione del patrimonio edilizio;

f) tutelare i **centri storici** nelle peculiarità identitarie e dalle distorsioni causate dalla pressione turistica e dall'abbandono;

g) tutelare i centri urbani dal degrado causato dai processi di **desertificazione delle attività produttive e commerciali**;

h) favorire l'accessibilità e l'integrazione **delle infrastrutture della mobilità** e dei **percorsi pedonali e ciclabili** con il tessuto urbano delle aree oggetto di rigenerazione urbana e, più in generale, con le politiche urbane della mobilità sostenibile e con la rete dei **trasporti collettivi** anche promuovendo interventi di rigenerazione urbana nei nodi d'interscambio in modo da ridurre la dipendenza dalla mobilità privata;

i) favorire la partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e alla gestione dei programmi di rigenerazione urbana.

Rigenerazione urbana, housing sociale e integrazione sociale nella Proposta di Piano nazionale ripresa e resilienza

Si ricorda che la proposta di PNRR menziona, alla Missione 2 sulla transizione verde, azioni in materia di forestazione urbana e interventi per la resilienza, la valorizzazione ambientale e l'efficientamento energetico nelle aree urbane. In materia di verde urbano, sono stati adottati vari interventi normativi, in particolare con il D.L. clima, volti alla riforestazione urbana, su cui si veda il [tema web](#) a cura della Camera per approfondimenti.

Inoltre, nell'ambito della Missione 5 del citato PNRR, nella componente Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore sono indicati Rigenerazione urbana e Housing sociale quale linea d'azione volta ad integrare politiche e investimenti nazionali che riguardano sia la disponibilità di case pubbliche e private, sia la rigenerazione urbana e territoriale. Tra gli obiettivi generali della Missione 5 figura infatti il **recupero e la rigenerazione di edifici e territori urbani**, con particolare attenzione a periferie e aree interne del paese. Per la componente in esame tale obiettivo si declina nella integrazione di politiche e

investimenti nazionali che riguardino sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale.

Per il sostegno alle politiche per l'abitazione a prezzi più bassi (sostenibili) di quelli di mercato (*affordable housing*) viene immaginato un meccanismo a leva con l'investimento in fondi target che propongono il progetto di *social housing*.

Un'attenzione particolare è riconosciuta ad **interventi di rigenerazione urbana**, anche come strumento di supporto all'inclusione soprattutto giovanile, e al recupero del degrado sociale e ambientale. Si segnala inoltre che il documento affida peraltro un ruolo strategico alla **riqualificazione delle strutture sportive**, volte a garantire il potenziamento del ruolo dello sport ai fini della inclusione e della integrazione sociale. Alla linea progettuale "**rigenerazione urbana e housing sociale**" è assegnata una dotazione di **6,30 miliardi di euro**.

La linea progettuale prevede le seguenti linee di azione:

- interventi promossi dalle Città Metropolitane mirati alla rigenerazione urbana e alla rifunzionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, con particolare attenzione alle periferie; si propone di contribuire alla **riduzione delle difficoltà abitative** e insediative con particolare riferimento al patrimonio pubblico esistente ed alla riqualificazione in quartieri privi di servizi; il piano prevede anche la predisposizione di un "progetto pilota" ad alto impatto strategico per il recupero urbano; l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica sarà perseguito attraverso l'attuazione del Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare e investimenti di edilizia sociale agevolata;

Con riferimento alle misure volte a far fronte alle esigenze abitative, si ricorda che i [commi 437-444](#) dell'art. 1 della legge di bilancio 2020 (L. 160/2019) prevedono l'adozione di un **Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare**. Con successivo decreto interministeriale ([D.M. n. 395 del 16 settembre 2020](#)) sono state emanate le disposizioni attuative delle citate disposizioni.

- interventi promossi dai Comuni destinati alla rigenerazione urbana al fine di **ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale**;
- progetti di recupero territoriale e d'incremento della disponibilità di alloggi pubblici, per sostenere le persone vulnerabili e le famiglie a basso reddito e investimenti per **ampliare l'offerta di edilizia residenziale pubblica** e di alloggi a canone calmierato, anche per studenti (cd. *housing sociale*).

Articolo 2 (Definizioni)

L'articolo 2 reca una serie di **definizioni**, tra cui quella di **rigenerazione urbana**. Si definiscono:

a) «**ambiti urbani**»: le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, caratterizzati da attività di notevole consistenza, dismesse o da dismettere, incompatibili con il contesto paesaggistico, ambientale e urbanistico, nonché le parti significative di quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale della mobilità e dei servizi;

b) «**rigenerazione urbana**»: un complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie in ambiti urbani su aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico, che **non determinino consumo di suolo**, e secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla **sostenibilità ambientale**, anche mediante azioni di rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile, con il recupero dei **servizi ecosistemici** persi tramite la de impermeabilizzazione, la bonifica, l'innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana;

c) «**aree o complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico edilizio**»: aree già urbanizzate e complessi edilizi connotati da un impianto urbano con scarsa qualità sotto il profilo architettonico e urbanistico, associato alla carenza o al degrado di attrezzature e di servizi negli spazi pubblici; le aree caratterizzate da attività produttive, attrezzature e infrastrutture dismesse o interessate da **problematiche ambientali**; i fabbricati che, oltre a presentare scarsa qualità architettonica, risultano non congruenti con il contesto paesaggistico-ambientale o urbanistico sotto il profilo igienico-sanitario e inadeguati da un punto di vista della sicurezza statica, dell'anti-sismicità, dell'efficienza energetica e dell'impatto ambientale;

d) «**aree o complessi edilizi caratterizzati da degrado socio-economico**»: le aree e i complessi edilizi connotati da condizioni di abbandono, di pericolosità sociale, di sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili esistenti, o comunque di impropria o parziale utilizzazione degli stessi, o con presenza di strutture non compatibili, dal punto di vista paesaggistico, ambientale, sociale o funzionale, con il contesto urbano di riferimento;

e) «aree e complessi edilizi connotati da **condizioni di degrado ambientale**»: le aree e i complessi edilizi connotati da condizioni di naturalità compromesse da inquinanti, antropizzazioni, squilibri degli habitat e altre incidenze anche dovute a mancata manutenzione del territorio ovvero da **situazioni di rischio** individuabili con la **pianificazione generale e di settore**.

Si valuti di specificare la definizione di cui alla lettera e), rispetto a quanto recato dalla precedente lettera c), laddove si fa altresì riferimento a problematiche ambientali, al fine di chiarire i profili di applicazione delle diverse definizioni previste.

f) « **consumo di suolo** »: variazione da una copertura non artificiale o « suolo non consumato » a una copertura artificiale del suolo o « suolo consumato »; trasformazione mediante la realizzazione, dentro e fuori terra, di costruzioni, infrastrutture e servizi, o provocata da azioni quali l'escavazione, l'asportazione, il compattamento, l'impermeabilizzazione; modifica o perdita della superficie agricola, naturale, semi-naturale o libera, a seguito di contaminazione, inquinamento o depauperamento; resta ferma la **distinzione fra consumo di suolo permanente e consumo di suolo reversibile**;

A tale riguardo **si segnala**, con riferimento ai profili della contaminazione e dell'inquinamento, che il [Rapporto Ispra 2020](#), nel definire i profili distinti di consumo, uso e degrado del suolo, fornisce - in sezione specifica del Rapporto - dati inerenti il 'Degrado del suolo e del territorio'. In particolare, si fa riferimento - rispetto alla definizione di consumo di suolo - al **degrado del suolo** quale fenomeno di alterazione delle condizioni del suolo dovuto alla **riduzione o alla perdita di produttività biologica o economica** (a causa principalmente dell'attività dell'uomo), avendosi riguardo, in ordine a tale definizione di degrado del suolo, ai profili di **contaminazione**, perdita di biodiversità, delle funzioni e della capacità di fornire servizi ecosistemici: tali profili appaiono inerenti i concetti indicati nella lettera f) delle definizioni, laddove si reca il riferimento agli aspetti di contaminazione, inquinamento e depauperamento.

In tal senso risulta anche la annunciata '[EU Biodiversity Strategy for 2030](#)', che annuncia l'obiettivo di identificare siti contaminati, suoli degradati, promuovendone il monitoraggio, ed indicando il degrado del suolo quale elemento per azioni di necessario miglioramento dello stesso.

Si ricorda che il progetto pilota sulla Land Degradation Neutrality (LDN), promosso dal Segretariato della Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta alla desertificazione (UNCCD) e il programma LDN Target Setting lanciato dallo stesso Segretariato hanno lo scopo di aiutare i Paesi nell'individuazione dei target volontari di LDN e nella definizione delle misure associate per il raggiungimento del target 15.3 degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, da valutare attraverso l'evoluzione della "Percentuale di territorio degradato su superficie totale del territorio".

Con particolare riferimento ai profili di contaminazione, inquinamento o depauperamento indicati nella disposizione, si valuti di specificare, anche con apposite distinte definizioni, i profili attinenti il 'degrado di suolo', rispetto alla definizione di consumo dello stesso, anche in considerazione del quadro in rilievo a livello europeo.

In materia, si veda, per una comparazione tra legislazioni regionali in materia di consumo di suolo e per le definizioni assunte a livello regionale, il [dossier](#) del Servizio Studi del Senato.

e) « **impermeabilizzazione** »: cambiamento della natura del suolo mediante interventi antropici di copertura artificiale, tali da eliminarne o ridurne la permeabilità, anche per effetto della compattazione;

f) « **servizi ecosistemici del suolo** »: benefici forniti dal suolo al genere umano e a supporto della biodiversità, così come definiti dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA);

Lo studio dei servizi ecosistemici del suolo, per valutare gli effetti prodotti dal consumo di suolo, viene proposto sperimentalmente da ISPRA a scala nazionale per favorire la considerazione del valore del suolo come risorsa non rinnovabile e scarsa, che costituisce la piattaforma della vita e che non è sostituibile da tecnologia o innovazione. Si veda al riguardo la [pagina dell'Ispra](#).

g) «**pareggio di bilancio non economico dei servizi ecosistemici**»: recupero dei servizi ecosistemici persi a causa di opere che hanno determinato consumo di suolo, attraverso il ripristino delle funzioni ecologiche di un'altra porzione di suolo o della stessa, in maniera pari o superiore, con **obbligo dell'invarianza idraulica e idrogeologica**;

h) «**centri storici e agglomerati urbani di valore storico**»: i nuclei e i complessi edilizi identificati nell'insediamento storico quale risulta dal nuovo catasto edilizio urbano di cui al regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, che costituiscono la più ampia testimonianza, materiale e immateriale, avente valore di civiltà, del patrimonio culturale della Nazione e la cui tutela è finalizzata a preservare la memoria della comunità nazionale nelle plurali identità di cui si compone e ad assicurarne la conservazione e la pubblica fruizione anche al fine di valorizzare e **promuovere l'uso residenziale**, sia pubblico che privato, per i servizi e per l'artigianato;

i) «**cintura verde**»: un'area, **individuata dai comuni**, con funzioni agricole, ecologico-ambientali e ricreative, coerenti con la conservazione degli ecosistemi, ai sensi dell'articolo 6 della legge 14 gennaio 2013, n. 10, finalizzata ad **impedire il consumo di suolo e favorire l'assorbimento delle emissioni di anidride carbonica** dall'atmosfera tramite l'incremento e la valorizzazione del patrimonio arboreo, l'efficienza energetica, l'assorbimento delle polveri sottili, nonché a ridurre l'effetto «isola di calore», favorendo al contempo una regolare raccolta delle acque piovane.

La legge n. 10 del 2013 reca Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani. Il suo art. 6 disciplina la promozione di iniziative locali per lo sviluppo degli spazi verdi urbani, prevedendo che le regioni, le province e i comuni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e delle risorse disponibili, promuovono l'incremento degli spazi verdi urbani, di «**cinture verdi**» intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani, adottando misure per la formazione del personale e l'elaborazione di capitolati finalizzati alla migliore utilizzazione e manutenzione delle aree, e adottano misure volte a favorire il risparmio e l'efficienza energetica, l'assorbimento delle polveri sottili e a ridurre l'effetto «isola di calore estiva», favorendo al contempo una regolare raccolta delle acque piovane, con particolare riferimento agli interventi indicati. Ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, i comuni possono: a) prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti; b) prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale.

Le modalità di attuazione sono definite d'intesa con la Conferenza unificata. I comuni e le province, in base a sistemi di **contabilità ambientale**, da definire **previe intese con le regioni**, danno annualmente conto, nei rispettivi siti internet, del contenimento o della

riduzione delle aree urbanizzate e dell'acquisizione e sistemazione delle aree destinate a verde pubblico dalla strumentazione urbanistica vigente.

Articolo 3 *(Cabina di regia nazionale per la rigenerazione urbana)*

L'**articolo 3** apre il Capo II in materia di 'Compiti dello stato in materia di rigenerazione urbana'

In particolare, l'articolo 3 reca norme sulla **Cabina di regia nazionale per la rigenerazione urbana**.

Il comma 1 prevede l'istituzione, **presso la Presidenza del Consiglio dei ministri**, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, della cabina di regia nazionale per la rigenerazione urbana; ad essa **partecipano i rappresentanti di:**

- Ministero della Transizione ecologica
- Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili
- Ministero per i beni e le attività culturali
- Ministero dell'economia e delle finanze
- **regioni e province autonome di Trento e di Bolzano e dei comuni.**

Si valuti di specificare tale riferimento, ai rappresentanti di regioni e province autonome di Trento e di Bolzano e dei comuni, valutando di specificare il riferimento ai rappresentanti delle Regioni e delle Province Autonome designati dalla Conferenza delle Regioni, nonché ai rappresentanti delle Province e dei comuni, designati, rispettivamente dall'UPI e dall'ANCI.

Si indica la finalità di agevolare il conseguimento delle finalità di cui alla presente legge e **coordinare le politiche attuate** dalle amministrazioni interessate.

Si valuti di chiarire lo strumento di regolamentazione per la costituzione della Cabina e la designazione dei relativi componenti.

Il **comma 2** definisce le **funzioni della Cabina di regia nazionale** per la rigenerazione urbana. Essa:

- a) favorisce la realizzazione degli obiettivi del Programma nazionale per la rigenerazione urbana;
- b) favorisce il coordinamento della normativa nazionale e regionale e degli strumenti di intervento in materia di rigenerazione urbana;
- c) coordina e incentiva il corretto utilizzo dei fondi pubblici, a qualsiasi titolo disponibili, per l'attuazione del Programma nazionale per la rigenerazione urbana e la realizzazione degli interventi previsti nei Piani comunali di rigenerazione urbana (di cui all'articolo 10);

Al riguardo va osservato come la previsione, che fa riferimento a funzioni di coordinamento e corretto utilizzo in modo onnicomprensivo alla generalità dei fondi pubblici, non appare specificare se il riferimento sia a Fondi previsti dalla legislazione nazionale, ovvero a progetti finanziati sui fondi Coesione.

Si valuti di chiarire la lettera c), laddove viene previsto il coordinamento sull'utilizzo di 'fondi pubblici, a qualsiasi titolo disponibili', al fine di definire gli elementi funzionali a tale coordinamento.

- d) favorisce l'apporto e la **partecipazione di soggetti investitori nazionali ed esteri**, anche del terzo settore, per processi di coprogettazione, alla realizzazione degli interventi previsti nei Piani comunali di rigenerazione urbana selezionati;
- e) fornisce **supporto tecnico** alle regioni e agli enti locali che intendono avviare rispettivamente progetti e piani di rigenerazione urbana in tutte le fasi;
- f) svolge **attività di monitoraggio e valutazione degli interventi di rigenerazione urbana**, nonché di **analisi e di ricerca** sui temi della rigenerazione urbana.

Si valuti di specificare in disposizione un termine per la costituzione della Cabina e per la designazione dei relativi componenti.

Articolo 4 *(Programma nazionale per la rigenerazione urbana)*

L'articolo 4 reca il **Programma nazionale per la rigenerazione urbana**.

Il **comma 1** stabilisce che il Programma nazionale per la rigenerazione urbana è **adottato, entro quattro mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, **con D.P.C.M.**, su proposta del Ministro della Transizione ecologica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, con il Ministro per i beni e le attività culturali e con il Ministro dell'economia e delle finanze, **sentita la Conferenza unificata** di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Gli obiettivi del Programma sono quelli di cui all'articolo 1.

Tenuto conto del contenuto del piano, si valuti, in relazione alla formulazione del comma 1, l'opportunità di considerare il profilo del coinvolgimento degli enti territoriali, attraverso la previsione dell'intesa, in luogo del parere previsto dalla norma.

Il **comma 2** stabilisce che il Programma è inserito annualmente in apposito **allegato al Documento di economia e finanza (DEF)** e contiene le seguenti indicazioni:

- a) la definizione degli obiettivi del Programma stesso;
- b) la descrizione degli interventi di adeguamento normativo regionale e dei bandi regionali per la selezione dei Piani comunali di rigenerazione urbana;
- c) l'elenco degli interventi di rigenerazione urbana programmati e quelli in via di realizzazione;
- d) i costi stimati per ciascuno degli interventi;
- e) le risorse disponibili e le relative fonti di finanziamento;
- f) lo stato di realizzazione degli interventi;
- g) il quadro delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi.

Il quadro costituzionale e giurisprudenza della Corte

Sul piano delle competenze costituzionali, in relazione alla rigenerazione urbana viene in rilievo la materia del "governo del territorio", cui afferiscono i profili dell'urbanistica e dell'edilizia (Sentenze della Corte Costituzionale n. 303 e 362 del 2003). Tale materia è ricompresa nel novero delle materie di legislazione concorrente (articolo 117, comma terzo, della Costituzione) nelle quali "spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato"; in tali materie spetta alle regioni la potestà regolamentare.

La Corte costituzionale è più volte intervenuta con riferimento al riparto delle competenze costituzionali, anche in ragione della ampiezza di materia e della difficoltà di tracciare una sua delimitazione netta, in quanto suscettibile di intrecciarsi ad altri ambiti materiali riconducibili a competenze legislative diverse quali, tra l'altro, la tutela dell'ambiente, che è invece appannaggio della competenza legislativa esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione). Vale ricordare che

l'articolo 9 della Costituzione tutela il **paesaggio**, quale valore primario e assoluto, nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto principio che precede e costituisce comunque un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Può essere segnalato, con specifico riferimento alla più recente sentenza n. 118 del 2019, come la Corte si soffermi sulla norma regionale della Valle d'Aosta, che specificamente prefigurava limitati interventi funzionali alla riqualificazione e rivitalizzazione delle aree territoriali di tipo A, dunque già edificate e provviste di opere di urbanizzazione: si tratta - sottolinea la pronuncia citata- di interventi peraltro espressamente subordinati al rilascio, nel caso di immobile tutelato ai sensi della normativa statale o regionale, del previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Per tale profilo, la analitica ricostruzione operata circa l'effettivo ambito applicativo dei diversi interventi previsti dalla norma, limitati a specifiche destinazioni indicate, e tali da non comportare nuovo carico antropico né da incidere sulle possibilità edificatorie dell'area libera, induce a ritenere tali interventi consentiti nell'alveo di quanto nelle competenze del legislatore regionale, e - per quanto attiene la specifica disposizione regionale sulle zone di tipo A - nell'alveo del criterio fondamentale di impedire il consumo di suolo attraverso nuove edificazioni su aree libere.

Con la sentenza n. 68 del 2018, la Corte ha individuato nella disposizione del comma 2 dell'art. 9 del testo unico edilizia la finalità di salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica intesa nel suo complesso, evitando che, nelle more del procedimento di approvazione del piano attuativo, siano realizzati interventi incoerenti con gli strumenti urbanistici generali e comunque tali da compromettere "l'ordinato uso del territorio".

Va rammentato che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che l'esigenza di allocare le funzioni amministrative a livello statale giustifica l'esercizio da parte dello Stato anche delle funzioni legislative: a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, la Corte costituzionale ha individuato il principio della "attrazione in sussidiarietà", volto a mitigare la rigidità del riparto di competenze definito dall'art. 117 Cost., evidenziando come lo Stato, in vista del soddisfacimento di interessi unitari, laddove preveda di allocare a livello centrale funzioni amministrative che, *ratione materiae*, dovrebbero spettare alle regioni, attrarrà a sé anche la potestà legislativa.

In base al comma 3, il Programma 'può essere aggiornato' annualmente con **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, al fine di aggiornare e incrementare gli interventi di rigenerazione urbana.

Si valuti di coordinare la previsione del comma 4, che prevede un possibile aggiornamento annuale con D.P.C.M., con la previsione del comma 2 della medesima disposizione, che stabilisce l'inserimento del programma in apposito allegato al DEF, quale documento annuale, al fine di chiarire se l'aggiornamento annuale sia eventuale, ovvero - come pare dal complesso della previsione - un sistema stabile di aggiornamento.

Si valuti altresì di chiarire se l'adozione del D.P.C.M. in senso di aggiornamento, di cui al comma 4, implichi comunque il coinvolgimento dei soggetti indicati dal comma 1 della disposizione, tra cui si segnala la Conferenza unificata.

Articolo 5 *(Fondo nazionale per la rigenerazione urbana)*

L'**articolo 5** istituisce il **Fondo nazionale per la rigenerazione urbana** (di seguito «Fondo»).

Il **comma 1** prevede esso sia istituito - *a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge* - nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione pari a **500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 e fino all'anno 2040**.

Le risorse del Fondo sono destinate al **cofinanziamento dei bandi regionali** per la rigenerazione urbana di cui all'articolo 9. La relativa copertura è prevista dall'articolo 28 del disegno di legge.

In base al **comma 2**, le risorse del Fondo sono **destinate annualmente**:

a) al **rimborso delle spese di progettazione** degli interventi previsti nei **Piani comunali** di rigenerazione urbana selezionati ai sensi del capo IV;

b) al finanziamento delle **spese per la redazione di studi di fattibilità urbanistica ed economico-finanziaria** di interventi di rigenerazione urbana;

Si valuti di chiarire a favore di quali soggetti si preveda la destinazione di tale finanziamento.

c) al finanziamento delle **opere e dei servizi pubblici** o di **interesse pubblico** e delle **iniziative previste dai progetti e dai programmi di rigenerazione urbana** selezionati;

d) al finanziamento delle spese per la **demolizione delle 'opere incongrue'**, per le quali il comune, a seguito di proposta dei proprietari, abbia accertato l'interesse pubblico e prioritario alla demolizione;

Si segnala che il testo in esame - all'articolo 12, in materia di formazione dei Piani comunali di rigenerazione urbana - appare menzionare un riferimento a tali **opere incongrue**. In particolare, il co. 3 di tale disposizione prevede che le proposte di intervento di rigenerazione urbana da parte dei soggetti pubblici o privati interessati - che questi possono presentare all'amministrazione comunale - in coerenza con gli indirizzi, i criteri e gli obiettivi di cui all'articolo 1, prevedono altresì la previsione delle demolizioni integrali di "opere incongrue o di elementi di degrado anche ai fini dell'attenuazione dei fenomeni delle isole di calore e la gestione delle cosiddette bombe d'acqua" (art. 12, co. 3, lett. d), del testo unificato). *Attesa la previsione, quale destinazione di finanziamenti, si valuti di chiarire la fattispecie delle opere incongrue e delle relative demolizioni, valutandone l'inserimento nell'ambito delle definizioni recate dal testo.*

e) alla **ristrutturazione del patrimonio immobiliare pubblico**, da destinare alle finalità previste dai Piani comunali di rigenerazione urbana approvati;

f) all'assegnazione di contributi ai **comuni a titolo di rimborso del minor gettito** derivante dall'applicazione degli esoneri o dalla riduzione degli oneri di urbanizzazione;

g) a specifiche disposizioni che riguardino **l'edilizia abitativa convenzionata**.
Si segnala che la disposizione non reca l'indicazione di percentuali per la destinazione delle risorse, né criteri di priorità tra quelli di assegnazione elencati nelle lettere a)-g). Il successivo articolo, nel rinviare a un D.M. di ripartizione, fa riferimento alla proporzionalità della ripartizione 'alle richieste di finanziamento relative agli interventi effettivamente approvati da ciascuna regione e provincia autonoma'.

Articolo 6 *(Riparto delle risorse per la rigenerazione urbana)*

L'articolo 6 disciplina il riparto delle risorse per la rigenerazione urbana.

Il comma 1 stabilisce che le risorse assegnate annualmente al Fondo sono **ripartite tra le regioni e le province autonome** di Trento e di Bolzano con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze**.

Il D.M. è adottato di **concerto**

- con il Ministro della Transizione ecologica
- con il Ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili
- e con il Ministro della cultura
- nonché **previa intesa in sede di Conferenza unificata** di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Quanto alla ripartizione, si prevede essa sia **proporzionale** alle richieste di finanziamento relative **agli interventi 'effettivamente approvati' da ciascuna regione e provincia autonoma**.

Si segnala quindi che la disposizione prevede quale presupposto della ripartizione l'elemento della 'approvazione' delle opere, non menzionando l'avvio e i profili dell'attuazione delle stesse. Il successivo comma 2 prevede comunque la certificazione della avvenuta realizzazione.

In base al comma 2, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano **certificano l'avvenuta utilizzazione dei finanziamenti** mediante apposita **comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze**.

In caso di mancata o parziale utilizzazione dei finanziamenti, le corrispondenti risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Fondo. Gli interventi realizzati con l'utilizzo delle risorse di cui al presente articolo sono **monitorati** ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229.

Il monitoraggio delle opere pubbliche

Il D.Lgs. 229/2011, recante "Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti", delinea specifici obblighi di monitoraggio per le amministrazioni pubbliche e per tutti i soggetti, anche privati, che realizzano opere pubbliche. Il monitoraggio ha, tra l'altro, ad oggetto "le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi, nonché all'affidamento ed allo stato di attuazione di tali opere ed interventi, a partire dallo stanziamento iscritto in bilancio fino ai dati dei costi complessivi effettivamente sostenuti in relazione allo stato di avanzamento delle opere" (art.1, comma 1, lett.a)). Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 26 febbraio 2013 sono stati definiti i dati relativi alle opere pubbliche costituenti il contenuto informativo minimo dei sistemi gestionali informatizzati che le Amministrazioni e i soggetti aggiudicatori devono detenere e comunicare alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP). L'art. 5 del decreto

legislativo n. 229 specifica che tali informazioni, in relazione alla singola opera, devono comunque includere i seguenti dati: "data di avvio della realizzazione, localizzazione, scelta dell'offerente, soggetti correlati, quadro economico, spesa e varie fasi procedurali di attivazione della stessa, valori fisici di realizzazione previsti e realizzati, stato di avanzamento lavori, data di ultimazione delle opere, emissione del certificato di collaudo provvisorio e relativa approvazione da parte della Stazione appaltante, il codice unico di progetto e il codice identificativo di gara". Si ricorda, inoltre, che l'art. 13 del D.L. 109/2018 ha istituito, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'archivio informatico nazionale delle opere pubbliche (AINOP) al fine (esplicitato nel comma 8) di garantire un costante monitoraggio dello stato e del grado di efficienza delle opere pubbliche, in particolare per i profili riguardanti la sicurezza, anche tramite le informazioni rivenienti dal Sistema di monitoraggio dinamico per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali previsto (in via sperimentale) dall'art. 14 del medesimo decreto. In base a quanto stabilito dall'art. 13, comma 2, nell'AINOP sono indicati, per ogni opera pubblica, tra l'altro, i costi sostenuti e da sostenere, i finanziamenti disponibili, nonché lo stato dei lavori e il monitoraggio costante dell'opera. Il comma 4 di tale articolo dispone, tra l'altro, che le Regioni e gli enti locali (oltre ad altri soggetti che gestiscono o detengono dati riferiti ad un'opera pubblica o all'esecuzione di lavori pubblici) alimentano l'AINOP con i dati in proprio possesso per la redazione di un documento identificativo, contenente i dati tecnici, amministrativi e contabili, relativi a ciascuna opera pubblica presente sul territorio nazionale. Sulla base dei dati forniti, l'AINOP genera un codice identificativo della singola opera pubblica (IOP), che contraddistingue e identifica in maniera univoca l'opera medesima riportandone le caratteristiche essenziali e distintive quali la tipologia, la localizzazione, l'anno di messa in esercizio e l'inserimento dell'opera nell'infrastruttura. A ciascuna opera pubblica, identificata tramite il Codice IOP, sono riferiti tutti gli interventi di investimento pubblico, realizzativi, manutentivi, conclusi o meno, che insistono in tutto o in parte sull'opera stessa, tramite l'indicazione dei rispettivi Codici Unici di Progetto (CUP). In tal modo l'AINOP, attraverso la relazione istituita fra Codice IOP e CUP, assicura l'interoperabilità con la BDAP. Il comma 6 dispone inoltre che gli enti e le amministrazioni che a qualsiasi titolo esercitano attività di vigilanza sull'opera effettuano il monitoraggio dell'attuazione degli interventi (identificati dai CUP) insistenti sulle opere pubbliche (identificate dai codici IOP) e delle relative risorse assegnate utilizzando le informazioni presenti nella BDAP, che vengono segnalate dai soggetti titolari degli interventi, ai sensi del D.Lgs. 229/2011.

Articolo 7
(Interesse pubblico in materia di rigenerazione urbana)

L'articolo 7 reca una previsione in materia di dichiarazione dell'**interesse pubblico** per le aree interessate da interventi in materia di rigenerazione urbana.

L'unico comma prevede che sono dichiarate **aree di interesse pubblico generale** - per gli effetti e le finalità di cui alla presente legge - le aree territoriali 'ricomprese **nei Piani comunali di rigenerazione urbana**' selezionati con i **bandi regionali** di cui all'articolo 9, rispondenti alle finalità del Programma nazionale per la rigenerazione urbana.

Si segnala che, alla luce del disposto normativo, la dichiarazione quali aree di interesse pubblico generale sembra concernere le aree territoriali per il fatto di essere **ricomprese nei Piani comunali** di rigenerazione urbana, mentre non risulta menzionato a tale riguardo l'elemento della effettiva attuazione degli interventi di rigenerazione.

Con riferimento alle opere d'interesse generale, si osserva che esse integrano una categoria logico giuridica distinta rispetto a quella delle opere pubbliche, comprendendo ad esempio opere che, sebbene non destinati a scopi di stretta cura della pubblica amministrazione, risultino idonee a soddisfare bisogni della collettività (ancorché realizzati e gestiti da soggetti privati). In tal senso, secondo la giurisprudenza amministrativa devono ritenersi di interesse generale le opere realizzabili nelle zone F dei piani regolatori, nelle quali vanno posizionate non soltanto le strutture pubbliche in senso stretto, quali ad esempio scuole, ospedali, ma anche private, purché contrassegnate da una generale 'fruibilità pubblica'.

Al riguardo, riferimenti alla 'Dichiarazione di notevole interesse pubblico' si rinvengono nel Codice del Paesaggio, i cui articoli 139 e 140 ne disciplinano presupposti e relative misure di conoscenza: le regioni, esaminati le osservazioni e i documenti e tenuto conto dell'esito dell'eventuale inchiesta pubblica, emanano il provvedimento relativo alla dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree indicati, rispettivamente, alle indicate lettere del Codice (lett. a) e b) e alle lettere c) e d) del comma 1 dell'articolo 136. La dichiarazione di notevole interesse pubblico detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato e costituisce parte integrante del piano paesaggistico.

Al riguardo, va osservato che la disposizione in esame fa riferimento alla dichiarazione **di interesse pubblico generale con riferimento ad 'aree territoriali' ricomprese nei Piani comunali.**

Si valuti di chiarire gli effetti della disposizione, alla luce del fatto che le aree territoriali di interesse pubblico generale non risultano nella disposizione di cui all'articolo 2 del testo, al fine di specificare gli effetti derivanti dalla prevista dichiarazione.

Si valuti inoltre di chiarire gli effetti temporali della disposizione, anche al fine di definire l'eventuale valenza temporale di tale dichiarazione di interesse pubblico generale, in relazione al profilo della effettiva attuazione degli interventi.

Articolo 8

(Compiti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano)

L'articolo 8 apre il Capo III, inerente i **compiti delle regioni e degli enti locali** in materia di rigenerazione urbana. Il **comma 2** prevede poi la possibile destinazione **in via prioritaria** da parte di regioni e province autonome di Trento e di Bolzano delle risorse relative ai programmi dei fondi strutturali europei, al finanziamento dei bandi regionali per la rigenerazione urbana.

Nel dettaglio, il **comma 1** indica quali funzioni, ai fini della presente legge, di **regioni e province autonome di Trento e di Bolzano**, quelle di:

a) provvedere all'approvazione dei piani paesaggistici;

Si ricorda che l'articolo 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. 42/2004), prevede, in materia di Pianificazione paesaggistica che lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante **piani paesaggistici**, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici (entrambi denominati: "piani paesaggistici"). Si rammenta che l'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui specificamente all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d).

I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.

Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici; b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate; c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio; d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

b) adottare, nell'ambito delle proprie competenze in materia di **governo del territorio**, anche attraverso l'adeguamento della propria legislazione, nel rispetto degli obiettivi del Programma nazionale per la rigenerazione urbana di cui all'articolo 4, **disposizioni per la rigenerazione urbana**;

c) determinare **criteri per l'individuazione degli ambiti urbani** assoggettabili ad interventi di rigenerazione urbana e individuare le **risorse di propria competenza** da destinare ai bandi per la selezione dei Piani comunali di rigenerazione urbana di cui all'articolo 9;

- d) promuovere specifici programmi di rigenerazione urbana nelle aree di **edilizia residenziale pubblica (ERP)**, anche con interventi complessi di **demolizione e ricostruzione**, con particolare riguardo alle **periferie** e alle aree di maggiore **disagio sociale**;
- e) adottare specifiche disposizioni per prevedere il riconoscimento, in **deroga alla strumentazione urbanistica** - nel rispetto di quanto previsto all'articolo 3, comma 1, lettera d), del Testo unico in materia edilizia inerenti gli interventi di ristrutturazione edilizia - di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, di un **incremento della volumetria** rispetto all'esistente, **non superiore al 20 per cento** di quella originaria.

Si ricorda che la citata lettera d) definisce "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di **demolizione e ricostruzione** di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, **incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana**. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. In base al T.U. edilizia, rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto **ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria**.

Si rammenta che tale lettera è stata da ultimo modificata dall'art. 10, comma 1, lett. b), n. 2), **D.L. 16 luglio 2020, n. 76** (c.d. D.L. Semplificazioni) convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120 (su cui si veda, *infra*, il box ricostruttivo in sintesi delle recenti misure in materia edilizia). Tale lettera b) ha in tal senso modificato le definizioni di "manutenzione straordinaria" e di "ristrutturazione edilizia" (contenute, rispettivamente, nelle lettere b) e d) del comma 1 dell'art. 3 previgente) – ossia delle categorie di intervento edilizio più direttamente funzionali alle operazioni di recupero e riqualificazione tipiche dei processi di **rigenerazione urbana** – con l'obiettivo di ampliarne l'ambito applicativo. In particolare, il n. 2 della lettera b) ha esteso, poi, l'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia anche agli interventi: di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti **con diversi sagoma, prospetti, sedime e**

caratteristiche planivolumetriche e tipologiche; e con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico.

La recente disposizione del D.L. semplificazioni ha introdotto due nuovi periodi volti a prevedere: la possibilità, per gli interventi di ristrutturazione edilizia, di **incrementi di volumetria** ove espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, **anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana**; che gli interventi di demolizione e ricostruzione e di ripristino di edifici crollati o demoliti effettuati sugli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, su quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al D.M. 1444/1968 o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico possono considerarsi di ristrutturazione edilizia (e non richiedono dunque il permesso di costruire) a condizione che, oltre al mantenimento della medesima sagoma sia previsto anche il mantenimento di prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria.

A tale riguardo si indicano nella disposizione in esame comunque le **condizioni** che tale **incremento volumetrico**:

- non determini in ogni caso nuovo consumo di suolo
- garantisca il rispetto delle distanze legali
- e non pregiudichi *privacy* e norme di igiene, quali aerazione e soleggiamento, degli edifici limitrofi;

f) adottare specifiche disposizioni per prevedere **l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso**, anche **in deroga allo strumento urbanistico**; tale fattispecie viene riferita esclusivamente agli edifici

- residenziali con superficie lorda di pavimento fino a 1.000 metri quadri
- non residenziali con superficie lorda di pavimento fino a 2.500 metri quadri;

g) definire metodi e procedure per il coinvolgimento e la **partecipazione** di cittadini residenti, soggetti locali, *soggetti sociali* e del Terzo settore nelle iniziative di rigenerazione urbana.

Le misure introdotte dal D.L. semplificazioni

Si ricorda che il D.L. 76/2020 (c.d. Semplificazioni) ha introdotto con l'articolo 10 novelle al Testo unico dell'edilizia, dettando ulteriori disposizioni in materia edilizia.

In estrema sintesi, il comma 1, in particolare, ha recato una serie di modifiche al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico dell'edilizia) finalizzate a semplificare le procedure edilizie e assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo. In sintesi, le modifiche sono volte a:

incentivare gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici, nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti, rimuovendo per essi il vincolo del medesimo sedime e della medesima sagoma, e stabilendo che gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito;

prevedere che, nelle zone A e in quelle ad esse assimilabili, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito di piani urbanistici di recupero e di riqualificazione, fatte salve le previsioni dei vigenti strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica;

ridefinire gli interventi di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione edilizia, prevedendo, tra l'altro, che nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati, salvo che per gli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio e per quelli ubicati nelle zone omogenee A ed assimilate;

precisare che non rientrano nella categoria degli interventi di nuova costruzione le tende e le unità abitative mobili collocate in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti a condizione che tali strutture non posseggano alcun collegamento di natura permanente al terreno;

favorire le attività di edilizia libera con riferimento alle strutture leggere destinate ad essere rimosse alla fine del loro utilizzo;

modificare la disciplina in materia di documentazione amministrativa attestante lo stato legittimo dell'immobile;

modificare la disciplina in materia di interventi subordinati a permesso di costruire espungendo il riferimento alle modifiche dei prospetti e qualificando come interventi di ristrutturazione edilizia subordinati a permesso di costruire i soli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino modifiche della volumetria complessiva dell'edificio;

apportare modifiche in materia di permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, contributo straordinario per il rilascio del permesso di costruire, formazione del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire, interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività, mutamento d'uso urbanisticamente rilevante, usi temporanei di aree ed immobili dimessi per finalità di rigenerazione urbana, segnalazione certificata ai fini dell'agibilità, nonché in materia di parziali difformità e tolleranze costruttive, vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche e sull'osservanza delle norme tecniche.

I commi da 2 a 7-ter hanno recato, poi, ulteriori disposizioni non in novella al Testo unico dell'edilizia concernenti:

una norma di interpretazione autentica in materia di altezza minima e requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione;

opere edilizie in regime di comunione e condominio;

proroga dei termini di inizio e ultimazione dei lavori;

proroga dei termini previsti dalle convenzioni di lottizzazione;

posa in opera di elementi o strutture amovibili;

rilascio del titolo edilizio per la concessione dei contributi nei territori colpiti dagli eventi sismici in Italia centrale del 2016;

norme in materia di Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa;

- conformità dei lavori pubblici finanziati prevalentemente dallo Stato alle norme tecniche sulle costruzioni;
- semplificazione dei titoli edilizi per la realizzazione o riqualificazione di infrastrutture sociali.

Per approfondimenti sul complesso delle disposizioni approvate, si veda il relativo [dossier](#) sull'AC 2648.

Il **comma 2** prevede la possibile destinazione **in via prioritaria** da parte di regioni e province autonome di Trento e di Bolzano delle risorse relative ai programmi dei fondi strutturali europei ai sensi dell'articolo 17, al finanziamento dei bandi regionali per la rigenerazione urbana (di cui all'articolo 9 del testo).

Si ricorda che già la programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 inseriva le città tra le azioni prioritarie, nell'ottica di implementare un approccio integrato allo sviluppo urbano. Nella programmazione 2014-2020 il tema degli interventi nei sistemi urbani assume altresì centralità. Dal sito del governo relativo alle politiche di [coesione](#) si dà conto di alcuni finanziamenti relativi a progetti di rigenerazione su centri urbani. Con il progetto “HOPE. La rinascita del Giro di Empoli”, si dà conto del progetto di rigenerazione urbana per il centro storico di Empoli presentato come best practice alla VII Rassegna Urbanistica Nazionale. HOPE prevede interventi per 8,1 milioni di euro e ha ottenuto un finanziamento di 4,8 milioni di euro di **fondi strutturali europei POR-FESR 2014-2020**, destinati ad azioni di rigenerazione sulle città. Per approfondimenti sui fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, si veda anche il [dossier](#) a cura della Camera.

Articolo 9 *(Bandi regionali per la rigenerazione urbana)*

L'**articolo 9** disciplina i **Bandi regionali** per la rigenerazione urbana.

Il **comma 1** stabilisce che le **regioni e le province autonome** di Trento e di Bolzano, **entro tre mesi dall'adozione del Programma nazionale** di cui all'articolo 4, **pubblichino il bando regionale per la rigenerazione urbana** («bando»).

A questo possono partecipare gli **enti locali** che abbiano predisposto un 'Piano comunale di rigenerazione urbana'.

In base al **comma 2**, il bando definisce:

- a) i criteri e le modalità di partecipazione al bando da parte degli enti locali;
- b) i **criteri e i contenuti minimi del Piano comunale di rigenerazione urbana**, con particolare riferimento a:
 - definizione degli ambiti urbani interessati
 - finalità pubbliche dell'intervento
 - interventi urbanistici e infrastrutturali previsti
 - qualità della progettazione degli interventi ivi ricompresi
 - obiettivi prestazionali ambientali che si intendono raggiungere con gli interventi
 - valorizzazione degli spazi pubblici
 - e interventi per favorire lo sviluppo locale sociale ed economico.

Si valuti di specificare nel comma in parola espressamente il riferimento agli obiettivi della presente legge, anche con richiamo al Programma nazionale previsto.

- c) i criteri e le modalità per l'assegnazione dei punteggi a ciascun Piano comunale di rigenerazione urbana necessari alla formazione di una **graduatoria di merito**.

Il **comma 3** prevede che - **entro trenta giorni** dal "termine fissato nel bando per la presentazione del Piano comunale di rigenerazione urbana" - ciascuna regione predisponga la graduatoria necessaria per l'assegnazione delle risorse pubbliche.

La disposizione appare quindi profilare la seguente scansione procedurale:

- 1) **Pubblicazione da parte di regioni e province autonome di Trento e di Bolzano di un bando regionale per la rigenerazione urbana: entro tre mesi dall'adozione del Programma nazionale;**
- 2) Predisposizione da parte degli **enti locali** di un 'Piano comunale di rigenerazione urbana' (per poter partecipare al bando): al riguardo la disposizione non appare indicare un termine temporale, demandando lo stesso alle previsioni del bando;

3) Predisposizione da parte di ciascuna regione della graduatoria per l'assegnazione delle risorse: **entro trenta giorni** dal "termine fissato nel bando per la presentazione del Piano comunale di rigenerazione urbana".

Al riguardo, si segnala che per la fase 2 - inerente la predisposizione del piano comunale in materia di rigenerazione - non viene prevista una specifica scansione di termini temporali.

Al riguardo, si segnala peraltro che, con riguardo ai Piani comunali, i contenuti del bando regionale indicati in disposizione, alle lettere a)-c) del comma 2, non sembrano menzionare espressamente la previsione di un termine temporale al riguardo, da parte del bando regionale.

Si valuti di chiarire i profili temporali della disposizione.

Si segnala che a tale profilo temporale si riconnette l'arco dei trenta giorni per la concreta assegnazione delle risorse.

Articolo 10
(Banca dati del riuso e individuazione delle aree oggetto di rigenerazione urbana)

L'**articolo 10**, che apre il Capo IV in materia di Piano di rigenerazione urbana e strumenti di intervento, reca disposizioni sulla **Banca dati del riuso** e sulla individuazione delle aree oggetto di rigenerazione urbana.

Il **comma 1** stabilisce che i **comuni, singoli o associati, entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono:

- a) all'esecuzione di un **censimento edilizio comunale**, secondo linee guida condivise con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), asseverato ai sensi di legge.

Tale censimento rileva la quantificazione e la qualificazione delle aree urbanizzate e infrastrutturate esistenti e delle aree residue non ancora attuate previste dagli strumenti urbanistici vigenti e individua gli edifici e le unità immobiliari di qualsiasi destinazione, sia pubblici che privati, sfitti, non utilizzati o abbandonati, specificando le caratteristiche e le dimensioni di tali immobili, al fine di creare una **banca dati del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato**, denominata «banca dati del riuso», disponibile per il recupero o il riuso, nonché per tenere aggiornato lo stato del consumo di suolo. Tali informazioni sono aggiornate ogni due anni e sono pubblicate in forma **aggregata nei siti internet istituzionali dei comuni interessati**;

Per approfondimenti sui dati, anche con riferimento alle rilevazioni dell'Ispra, si veda la relativa [audizione](#) svolta in Senato.

- b) all'individuazione, negli strumenti di pianificazione comunale e intercomunale, delle aree che, per le **condizioni di degrado**, siano da **sottoporre prioritariamente a interventi di riuso e di rigenerazione urbana**.

Il comma 2 stabilisce che i comuni sulla base della **cartografia del Geoportale cartografico catastale dell'Agenzia delle entrate**, integrata con i dati della rete di monitoraggio del consumo di suolo realizzata **dall'ISPRA**, definiscono la **mappatura del perimetro dei centri e dei nuclei abitati e delle località produttive** ove si **concentrano** gli interventi di rigenerazione urbana, fatto salvo il principio dell'obbligo di pareggio di bilancio come definito all'articolo 2, comma 1, lettera i).

In tutte le aree all'esterno di quelle indicate, prevalentemente agricole o naturali, sono ammesse **solo destinazioni legate alle attività agricole** o alle funzioni previste all'interno della cintura verde, come definita all'articolo 2, comma 1, lettera m).

Il Geoportale Cartografico Catastale dell'Agenzia delle entrate permette a tutti i cittadini l'accesso libero alla consultazione della cartografia catastale, attraverso la ricerca e la visualizzazione dinamica delle particelle presenti nella cartografia catastale, costantemente aggiornate, in modalità automatica, tramite gli atti tecnici predisposti e

trasmessi telematicamente dai professionisti abilitati. In base a quanto [riportato dal sito](#), il servizio copre l'intero territorio nazionale, ad eccezione dei territori nei quali il Catasto è gestito, per delega dello Stato, dalle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Il comma 3 prescrive che i comuni segnalino annualmente alle regioni o alle province autonome le proprietà immobiliari in stato di abbandono o suscettibili, a causa dello stato di degrado o incuria, di arrecare danno al paesaggio, alle attività produttive o all'ambiente. Tali segnalazioni sono annotate in un registro appositamente istituito presso l'ente locale competente.

Articolo 11 *(Piano comunale di rigenerazione urbana e priorità del riuso e della rigenerazione urbana)*

L'articolo 11 reca norme in materia di **Piano comunale di rigenerazione urbana** e priorità del riuso e della rigenerazione urbana.

In base al **comma 1**, ai fini della presente legge, i **comuni** - ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera b): che prevede l'individuazione, negli strumenti di pianificazione comunale e intercomunale, delle aree da sottoporre prioritariamente a interventi di riuso e di rigenerazione urbana - **individuano gli ambiti urbani** ove si rendono opportuni gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana.

Tali ambiti possono ricomprendere **più lotti**, interi isolati, complessi edilizi ed **anche singoli immobili**.

Per **agevolare l'individuazione degli ambiti urbani** oggetto di interventi di rigenerazione, i **comuni**, nel rispetto delle competenze riservate dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, anche su proposta dei proprietari e dei soggetti aventi titolo, effettuano una **ricognizione** del proprio territorio e definiscono il perimetro delle aree da assoggettare agli interventi di rigenerazione urbana. Tale individuazione è **aggiornata ogni due anni**, pubblicata nei siti internet istituzionali dei comuni interessati e **trasmessa all'ISPRA e all'ISTAT**. L'individuazione delle aree oggetto di interventi di rigenerazione urbana può altresì riguardare aree urbanizzate ricadenti su più enti locali. I comuni definiscono le forme e i modi per la **partecipazione diretta dei residenti** nell'individuazione degli ambiti urbani, per la definizione degli obiettivi della rigenerazione urbana e per la condivisione dei relativi Piani comunali di rigenerazione urbana.

Il **comma 2** prevede la **redazione del Piano comunale di rigenerazione urbana** da parte del comune o di uno degli enti locali interessati: questi procedono tramite i propri uffici, e possono al riguardo ricorrere al **supporto tecnico della cabina di regia** di cui all'articolo 3. Tale redazione avviene **a seguito della individuazione delle aree** di cui al comma 1.

Sul piano terminologico, si segnala che il comma 1 parla di 'ambiti urbani' (mentre l'articolo 10, comma 1, lettera b), richiamato fa riferimento alla individuazione delle 'aree che, per le condizioni di degrado, siano da sottoporre prioritariamente a interventi di riuso e di rigenerazione urbana') ove si rendono opportuni gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana.

Il Piano definisce gli **obiettivi generali** che l'intervento intende perseguire in termini di:

- messa in sicurezza, manutenzione e rigenerazione del patrimonio edilizio pubblico e privato esistente

- realizzazione di insediamenti multifunzionali in grado di offrire contemporaneamente servizi pubblici e privati utili alla collettività e propedeutici all'integrazione sociale e con i territori circostanti
- rivitalizzazione sociale ed economica
- arresto del consumo del suolo e di permeabilità dei suoli
- bilancio energetico e idrico
- razionalizzazione del ciclo dei rifiuti
- valorizzazione degli spazi pubblici, delle aree verdi e dei servizi di quartiere
- accessibilità con i mezzi pubblici
- percorsi pedonali e ciclabili
- accessibilità alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il Piano **definisce**:

- a) l'insieme organico degli interventi necessari al conseguimento dei predetti obiettivi;
- b) la **stima dei relativi costi**;
- c) l'obbligo di soddisfare le esigenze insediative e infrastrutturali prioritariamente tramite il riuso, il recupero, la ristrutturazione, la sostituzione, il costruire sul costruito e la rigenerazione urbana, assicurando sempre il **pareggio di bilancio dei servizi ecosistemici e l'invarianza idraulica**.

Per elementi volti alla definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei servizi ecosistemici in Italia, si vedano gli [elementi](#) elaborati dall'ISPRA, in particolare lo [studio](#) 'Mappatura e valutazione dell'impatto del consumo di suolo sui servizi ecosistemici: proposte metodologiche per il Rapporto sul consumo di suolo'.

Il **comma 3** stabilisce un **termine di sei mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, entro cui le **regioni** provvedono all'approvazione dei **piani paesaggistici** di cui all'articolo 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. L'articolo 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, che reca i contenuti minimi del Piano, prevede, al comma 2, che le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente possono stipulare **intese** per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'articolo 135, comma 1, terzo periodo (relativo alla elaborazione congiunta dei piani tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143). Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il piano è oggetto di apposito **accordo** fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241); l'accordo stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano. Il piano è approvato con **provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo**. Decorso inutilmente tale termine, il piano, limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, è approvato **in via sostitutiva** con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

In caso di **inerzia delle regioni**, la disposizione in esame dispone che il Ministero della cultura esercita i **poteri sostitutivi** secondo quanto previsto dal codice medesimo.

Il **comma 3** stesso indica la finalità di attuare il principio del riuso e della rigenerazione urbana delle aree urbane degradate di cui all'articolo 2, comma 1, lettere c), d) ed e)

Il **comma 4** stabilisce poi che i **comuni, singoli o associati**, nel termine di **dodici mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono **all'adeguamento dei piani comunali ed intercomunali ai piani paesaggistici** e all'obbligo di soddisfare le esigenze insediative e infrastrutturali prioritariamente tramite il riuso, il recupero, la ristrutturazione, la sostituzione, il costruire sul costruito e la rigenerazione, nonché tramite l'attuazione dei programmi di rigenerazione urbana nell'ambito del **Piano di recupero** di cui al titolo IV della legge 5 agosto [1978, n. 457](#) (recante norme per l'edilizia residenziale), **prioritariamente delle aree degradate** individuate ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera b).

Si ricorda che il TITOLO IV (artt. 27-34) della legge n. 457 del 1978 reca Norme generali per il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente.

L'articolo 27, in materia di individuazione delle zone di recupero del patrimonio edilizio esistente, prevede che i comuni individuino, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il **recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente** mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. Dette zone possono comprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature. Le zone sono individuate in sede di formazione dello strumento urbanistico generale.

In estrema sintesi, si ricorda che l'art. 28, in materia di Piani di recupero del patrimonio edilizio esistente, stabilisce che i piani di recupero prevedano la disciplina per il recupero degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, individuando le unità minime di intervento.

Per quanto non stabilito dal presente titolo si applicano ai piani di recupero le disposizioni previste per i piani particolareggiati dalla vigente legislazione regionale e, in mancanza, da quella statale.

I piani di recupero sono attuati: a) dai proprietari singoli o riuniti in consorzio o dalle cooperative edilizie nonché dagli IACP o loro consorzi, da imprese di costruzione o loro associazioni temporanee o consorzi e da cooperative o loro consorzi; b) dai comuni, direttamente ovvero mediante apposite convenzioni con i soggetti di cui alla lettera a) nei casi di interventi che essi intendono eseguire direttamente per il recupero del patrimonio edilizio esistente nonché, limitatamente agli interventi di rilevante interesse pubblico, con interventi diretti, e per l'adeguamento delle urbanizzazioni, oltretutto per gli interventi da attuare mediante cessione volontaria, espropriazione od occupazione temporanea. I comuni, sempre previa diffida, possono provvedere all'esecuzione delle opere previste dal piano di recupero, anche mediante occupazione temporanea, con diritto di rivalsa, nei confronti dei proprietari, delle spese sostenute. I comuni possono inoltre affidare la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ai proprietari singoli o riuniti in consorzio che eseguono gli interventi previsti dal piano di recupero.

L'art. 29 della normativa richiamata reca l'Utilizzazione dei fondi da parte dei comuni; l'art. 30 disciplina poi i Piani di recupero di iniziativa dei privati. L'articolo 31, detta norme in materia di definizione degli interventi (su cui, ora, si veda l'articolo 3 del D.P.R. 380 del 2001); l'art. 32 reca disposizioni particolari mentre l'art.33 disciplina le agevolazioni creditizie per gli interventi di recupero.

In base alla disposizione in esame, il **riuso** delle aree sottoposte a interventi di risanamento ambientale è ammesso nel rispetto della normativa vigente **in materia di bonifiche** e dei criteri di cui al titolo V della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

La Parte quarta del Codice dell'ambiente, in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, reca al Titolo V la bonifica di siti contaminati (artt. 239-253).

Articolo 12 *(Formazione dei Piani comunali di rigenerazione urbana)*

L'articolo 12 disciplina la **formazione dei Piani comunali di rigenerazione urbana**.

Il **comma 1** stabilisce, ai fini della formazione dei Piani comunali di rigenerazione urbana, che i **soggetti pubblici o privati interessati** possono presentare all'amministrazione comunale una o più **proposte di intervento di rigenerazione urbana**, coerente con gli indirizzi, i criteri e gli obiettivi di cui all'articolo 1.

Le proposte devono prevedere, nell'ambito delle aree individuate, gli **obiettivi generali** che si intendono perseguire e l'insieme delle attività ritenute necessarie per garantire il conseguimento degli stessi.

Si valuti di chiarire l'iter procedurale di analisi di tali proposte di iniziativa dei privati, previste dalla disposizione.

In base al **comma 2**, le proposte di intervento devono essere corredate dalla seguente documentazione:

- a) l'indicazione delle **proposte progettuali di massima sulle aree** e sugli edifici ricadenti negli ambiti urbani oggetto del Piano stesso **con valutazione degli obiettivi di rigenerazione urbana** raggiunti;

Si segnala che la lettera sembrerebbe configurare una valutazione di impatto ex ante, inerente gli obiettivi di rigenerazione urbana che si intendono raggiungere, anziché raggiunti come recato dalla formulazione, trattandosi di una valutazione collegata alla progettazione di massima.

- b) la **relazione tecnico-illustrativa**;
- c) la **relazione economica**, contenente un piano economico-finanziario;
- d) uno **schema di accordo** con l'indicazione degli impegni assunti dai soggetti interessati.

In base al comma 3, le proposte di intervento prevedono altresì:

- a) per i casi di emergenza, un'adeguata mobilità all'interno dei tessuti urbani e l'accessibilità ai presidi strategici, quali uffici le prefetture - uffici territoriali del Governo, ospedali, municipio e caserme, nonché agli spazi liberi da attrezzare per le esigenze di assistenza e di protezione civile;

- b) la previsione di realizzazione o di individuazione, a carico dei comuni, di:

- 1) **alloggi di edilizia temporanea** e sistemazioni provvisorie che garantiscano l'insediamento temporaneo dell'intera platea di cittadini interessati da interventi di rigenerazione;

- 2) azioni e disposizioni atte a **scongiurare fenomeni di gentrificazione**, ovvero l'emigrazione degli abitanti originari verso altre zone urbane a seguito degli interventi di rigenerazione;

c) la previsione di realizzazione anche **di alloggi di edilizia residenziale popolare**, garantendo comunque la compresenza all'interno degli stessi di 'componenti sociali diverse';

d) la previsione delle **demolizioni integrali di opere incongrue** o di elementi di degrado anche ai fini dell'attenuazione dei fenomeni delle isole di calore e la gestione delle cosiddette bombe d'acqua;

e) la previsione delle **modalità di gestione dei rifiuti derivanti da demolizione o da costruzione**;

f) la previsione di **opere ingegnerizzate per la mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici**, quali l'attenuazione dei fenomeni delle isole di calore e la gestione delle cosiddette bombe d'acqua.

Il **comma 4** pone il **divieto** che le proposte di intervento abbiano ad oggetto interventi di rigenerazione urbana riguardanti:

a) immobili eseguiti **in assenza di titolo abilitativo o in totale difformità** o con variazioni essenziali rispetto allo stesso, ad esclusione di quelli per i quali siano stati rilasciati titoli edilizi in sanatoria;

b) immobili situati in aree soggette a **vincoli di inedificabilità assoluta** ai sensi delle vigenti disposizioni normative applicabili;

c) immobili situati nei **parchi e nelle aree naturali protette**, fatto salvo quanto previsto nel piano per il parco, di cui all'articolo 12 della legge n. 394 del 6 dicembre 1991 (legge sui parchi);

Si ricorda che, ai sensi del co. 7 del citato art. 12, il piano ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione. Il piano è inoltre pubblicato, ai sensi del co. 8, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e nel Bollettino ufficiale della regione ed è immediatamente vincolante nei confronti delle amministrazioni e dei privati.

Il **comma 5** della norma in esame stabilisce che il Piano comunale di rigenerazione urbana è **adottato dal consiglio comunale**, pubblicato nell'**albo pretorio** e nel **sito web del comune** e, previa ultimazione della fase delle osservazioni e delle controdeduzioni entro sessanta giorni, è approvato **entro i successivi trenta giorni**. Qualora il Piano richieda, per la sua completa realizzazione, **l'azione integrata e coordinata di più comuni, di province e regioni**, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, il medesimo è approvato **mediante accordo di programma** ai sensi dell'articolo 34 del testo unico sugli enti locali. In base al **comma 6**, l'approvazione del Piano comunale di rigenerazione urbana costituisce il **presupposto per l'accesso al bando** e per l'accesso, qualora selezionato, all'**assegnazione delle risorse del Fondo**.

Si valuti di coordinare il riferimento a comuni, province e regioni, altresì alle Città metropolitane.

Il citato articolo 34 del T.U. enti locali (di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), in materia di accordi di programma, prevede che per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa

realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.

L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti della intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti **variazioni degli strumenti urbanistici** e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia **l'assenso del comune interessato**.

Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la **dichiarazione di pubblica utilità**, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.

Il co. 8 regola la fattispecie in cui l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime. La Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 7 al commissario del Governo ed al prefetto.

In materia di città metropolitane, province e unioni e fusioni di comuni, si veda la L. n. 56 del 2014.

Articolo 13 *(Misure di tutela dei beni culturali e dei centri storici)*

L'articolo 13 reca **misure di tutela dei beni culturali e dei centri storici**.

Il **comma 1** dispone che il **Piano comunale di rigenerazione urbana del centro storico e degli agglomerati urbani di valore storico è approvato dal Comune d'intesa con le competenti soprintendenze** per i beni architettonici e per il paesaggio.

L'acquisizione dell'intesa determina **l'esclusione dell'autorizzazione paesaggistica** per gli interventi di rigenerazione urbana attuativi del Piano; restano comunque sottoposti al **parere ministeriale** gli interventi nelle **aree sottoposte alle tutele** di cui agli articoli 10 e 12 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Si rammenta che l'articolo 10 citato definisce i **beni culturali** mentre l'articolo 13 citato reca la **verifica dell'interesse culturale**.

Nel dettaglio, l'articolo 10 Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 reca i Beni culturali: sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico. La disposizione reca una articolata elencazione delle fattispecie rientranti in tale definizione.

L'articolo 12 regola poi la verifica dell'interesse culturale, prevedendo che le cose indicate all'articolo 10, comma 1, citato, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, sono sottoposte alle disposizioni in rilievo fino a quando non sia stata effettuata la relativa verifica: i competenti organi del Ministero, d'ufficio o su richiesta formulata dai soggetti cui le cose appartengono e corredata dai relativi dati conoscitivi, verificano la sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, sulla base di indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero al fine di assicurare uniformità di valutazione. Per i **criteri e le modalità per la verifica dell'interesse culturale** dei beni mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, che presentano interesse artistico, storico, archeologico ed etnoantropologico, si vedano il Decreto 27 settembre 2006 e il Decreto 22 febbraio 2007.

Il citato art.12 stabilisce inoltre che per i beni immobili dello Stato, la richiesta di cui al comma 2 è corredata da elenchi dei beni e dalle relative schede descrittive. I criteri per la predisposizione degli elenchi, le modalità di redazione delle schede descrittive e di trasmissione di elenchi e schede sono stabiliti con decreto del Ministero adottato di concerto con l'Agenzia del demanio e, per i beni immobili in uso all'amministrazione della difesa, anche con il concerto della competente direzione generale dei lavori e del demanio. Il Ministero fissa, con propri decreti, i criteri e le modalità per la predisposizione e la presentazione delle richieste di verifica, e della relativa documentazione conoscitiva, da parte degli altri soggetti previsti. Si rammenta che l'accertamento dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, effettuato in conformità agli indirizzi generali

previsti, costituisce dichiarazione dell'interesse culturale ed il relativo provvedimento è trascritto, beni restano definitivamente sottoposti alle disposizioni del presente Titolo (co.7 dell'art. 12).

Le schede descrittive degli immobili di proprietà dello Stato oggetto di verifica con esito positivo confluiscono in un archivio informatico, conservato presso il Ministero e accessibile al Ministero e all'Agenzia del demanio, per finalità di monitoraggio del patrimonio immobiliare e di programmazione degli interventi in funzione delle rispettive competenze istituzionali. Le disposizioni in rilievo si applicano alle cose di cui al comma 1 anche qualora i soggetti cui esse appartengono mutino in qualunque modo la loro natura giuridica. In base al co. 10, il procedimento di verifica si conclude entro il termine di centoventi giorni dal ricevimento della richiesta.

Si ricorda che, in base all'articolo 146 del Codice, in materia di **autorizzazione paesaggistica**, i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione. Tali soggetti hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione. L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio. Sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi (salvo quanto disposto all'articolo 143, commi 4 e 5 del Codice medesimo). La regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. Può tuttavia delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, agli enti parco, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

Il Codice del paesaggio disciplina la procedura autorizzativa, prevedendo che sono stabilite procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti, ferme, comunque, le esclusioni previste dalla normativa. Tale regolamentazione è recata dal D.P.R. 9 luglio 2010, n. 139 e dal D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31.

Si valuti di chiarire l'iter procedurale delineato dall'articolo 13, comma 1, con riferimento ai profili della autorizzazione paesaggistica, per gli interventi di rigenerazione urbana attuativi del Piano e la prevista sottoposizione al parere ministeriale.

Il testo della disposizione in esame, al comma 1, fa riferimento agli **agglomerati urbani di valore storico** 'di cui all'articolo 2, comma 1, lettera l)'.
In base al comma 2, il Piano di cui al comma 1 tutela:

- a) l'identità culturale e naturale dei luoghi;
- b) il carattere d'insieme degli aggregati edilizi dal punto di vista statico-strutturale, tipologico e morfologico, degli elementi costruttivi e della tradizione degli organismi architettonici;

- c) i luoghi aperti, la trama viaria storica e i relativi elementi costruttivi;
- d) il carattere storico, ambientale e documentale dell'insediamento.

In base al **comma 3**, il Piano di cui al comma 1 favorisce:

- a) **l'uso sociale** dei luoghi;
- b) il **recupero funzionale** con opportuni inserimenti tecnologici e infrastrutturali;
- c) il recupero del tessuto produttivo compatibile con l'insediamento e il riequilibrio insediativo.

Il **comma 4** stabilisce che, ad integrazione della documentazione di cui all'articolo 12, comma 2, le proposte d'intervento che ricomprendono interventi di rigenerazione urbana su aree urbanizzate del centro storico devono prevedere:

- a) l'indicazione delle proposte progettuali relative agli immobili sottoposti alle tutele di cui agli articoli 10 e 12 del codice del paesaggio, ai fini della loro conservazione dal punto di vista storico e architettonico;
- b) l'indicazione delle proposte progettuali relative agli immobili non di interesse storico, ai fini della loro integrazione architettonica nel contesto del centro storico;
- c) l'indicazione delle proposte progettuali per il reinsediamento di attività produttive e commerciali nel centro storico.

Si ricorda che il **Codice dei beni culturali e del paesaggio** di cui al D.Lgs. n. 42/2004 prevede che i beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione» (art. 20, comma 1).

L'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente. Il mutamento di destinazione d'uso dei beni medesimi è comunicato al soprintendente per le finalità di cui all'art. 20, comma 1. Anche per i beni paesaggistici, l'art. 146, comma 1, stabilisce che i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge (a termini dell'art. 142, o in base alla legge, a termini degli artt. 136, 143, comma 1, lett. d), e 157 del Codice) non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione». Tali soggetti hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione.

Il **comma 5** prevede, al fine di consolidare e incrementare la **funzione residenziale nei centri storici** e arrestare i gravi fenomeni di **spopolamento**, che gli interventi di rigenerazione urbana devono prevedere una **quota non inferiore al 25 per cento** della superficie utile lorda da destinare ad **alloggi a canone concordato** o da cedere in locazione a **canone agevolato**.

Il **comma 6** reca disposizioni relativamente all'articolo 53, comma 1, del Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, aggiungendovi - in materia di **disciplina**

delle locazioni ad uso abitativo per finalità turistiche - il riferimento alla legislazione regionale sulla disciplina del turismo.

Il D.Lgs. 23/05/2011, n. 79 reca il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio.

L'art. 53 in materia di locazioni ad uso abitativo per finalità turistiche, dispone che gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in tema di locazione.

Il **comma 7** prevede che ai contratti di locazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, e fino alla loro conclusione, continuino ad applicarsi le disposizioni in vigore prima della data di entrata in vigore della presente legge.

Il **comma 8** stabilisce che le **regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano** la propria **legislazione del turismo**, per la parte in cui 'classifica e disciplina le caratteristiche di strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere', **eliminando** per gli ambiti territoriali individuati come zone territoriali omogenee (ZTO) di tipo A (centro storico), delle **città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia**:

- **l'eventuale esclusione dall'obbligo di conformità con la destinazione di zona** prevista dallo strumento urbanistico comunale
- **ovvero l'eventuale esclusione dall'obbligo di richiesta dell'atto abilitativo comunale per il cambio di destinazione d'uso dell'immobile e per l'insediamento di alcune categorie di ricettività turistica complementare.**

Il comma indica comunque che ciò avvenga nel rispetto del Codice del turismo, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79.

Si valuti la portata della disposizione in esame alla luce del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione, che demanda il turismo alla competenza residuale regionale.

Il D.Lgs. 23/05/2011, n. 79 reca il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio. Per una ricognizione dei regolamenti regionali per la classificazione tipologica degli esercizi turistico ricettivi, con l'evidenziazione dei diversi orientamenti seguiti dalle singole regioni nella relativa classificazione nell'ambito delle rilevazioni statistiche ufficiali sul turismo, si veda [l'approfondimento dell'Istat](#).

Il D.M. 02/04/1968, n. 1444, recante Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765, stabilisce

all'art. 2 che sono considerate **zone territoriali omogenee** (ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765):

A) le parti del territorio interessate da **agglomerati urbani** che rivestono **carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti**, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi;

B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq;

C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali la edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B);

D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;

E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C);

F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

In ordine alle definizioni vigenti in materia, **si ricordano** anche, il comma 4 dell'art. 23-bis e gli articoli 2-bis, comma 1-ter e 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001: in particolare, l'art. 2-bis, comma 1-ter, del D.P.R. 380 prevede che **nelle zone omogenee A** di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei **centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico**, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela (al riguardo, sul quadro normativo è di recente intervenuto l'art. 10, comma 1, lett. a) e b), n. 2), D.L. 16 luglio 2020, n. 76, c.d. Semplificazioni, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120).

In relazione alla giurisprudenza costituzionale, la Corte costituzionale, con la recente sentenza n. [29 del 3 marzo 2021](#), si è espressa sulla questione di legittimità costituzionale posta dal Governo nei confronti di alcune modifiche normative apportate dalla Regione Puglia alla materia degli interventi edilizi in ambito di turismo rurale, per presunta violazione delle competenze legislative statali in materia di beni culturali. Ad oggetto del giudizio la L.R. Puglia 9 agosto 2019, n. 43: le relative disposizioni erano state censurate in quanto consentivano, secondo la prospettazione dello Stato, interventi di particolare rilevanza su immobili vincolati in base alla legislazione statale (vietati dall'originaria formulazione dalla legge regionale del 1998), determinando in tal modo un'invasione delle competenze statali in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Secondo la Corte costituzionale, il legislatore pugliese si è limitato ad eliminare un divieto che si collocava in un ambito del tutto regionale, mantenendo ferma l'espressa previsione che gli interventi sui manufatti rurali restano soggetti all'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni **previste dalla normativa statale**. Dunque la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo è stata

ritenuta non fondata, in quanto il presunto sconfinamento nelle prerogative della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio non c'è stato. Il sistema normativo dei beni culturali e paesaggistici non implica i divieti originariamente previsti dall'art. 1, della precedente L.R. Puglia n. 20/1998 né esso contempla un *divieto aprioristico di compiere interventi sui beni vincolati*, essendo su questi possibili interventi a condizione che essi risultino **compatibili con il valore culturale e paesaggistico del bene**: a tal fine, la suddetta compatibilità in concreto è da accertare mediante il procedimento di autorizzazione.

È dalla disciplina vincolistica gravante sul bene tutelato – chiarisce la sentenza n. 29 del 3 marzo 2021 – che dipendono le possibilità di modifica di tali beni, e la **tutela in concreto** espressa da detti vincoli assume le diverse forme della più rigida conservazione statica, ovvero verso la più elastica conservazione dinamica, a seconda che i valori culturali, storici e paesaggistici si identifichino con l'intero della struttura complessiva, ovvero con alcune forme, piuttosto che solo con singoli elementi del bene vincolato. La sentenza costituzionale focalizza quindi la centralità dell'autorizzazione delle amministrazioni competenti, quale strumento per il controllo di **compatibilità degli interventi sul bene tutelato con il valore culturale, storico o paesaggistico** espresso dallo stesso; nel momento autorizzativo si esplica il **bilanciamento degli interessi** (ontologicamente incompatibile con la logica meramente inibitoria) può concludersi con il rilascio dell'autorizzazione ogni qual volta gli interventi su detti beni non siano suscettibili di incidere sulla conservazione e sulla fruizione pubblica dei valori culturali, storici, ambientali e paesaggistici costituzionalmente tutelati.

Articolo 14 *(Attuazione degli interventi)*

L'articolo 14 apre il Capo IV in materia di **attuazione degli interventi di rigenerazione urbana**.

Il **comma 1** indica il quadro normativo applicabile agli interventi di rigenerazione urbana. Si prevede che, ai fini dell'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana, **si applichino gli strumenti di cui:**

- alla legge 17 agosto 1942, n. 1150
- al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380
- al **codice dei contratti pubblici**, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50
- alle leggi applicabili in materia di governo del territorio.

In base al **comma 2**, l'approvazione degli interventi di rigenerazione urbana, anche tramite **accordo di programma**, comporta la **dichiarazione di pubblica utilità** agli effetti del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di **espropriazione per pubblica utilità**, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, fatte salve le disposizioni regionali in materia. Si ricorda che l'art. 13 del D.P.R. 380/2001, in materia di contenuto ed effetti dell'atto che comporta la dichiarazione di pubblica utilità, si prevede che il provvedimento che dispone la pubblica utilità dell'opera può essere emanato fino a quando non sia decaduto il vincolo preordinato all'esproprio. Gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità si producono anche se non sono espressamente indicati nel provvedimento che la dispone. Nel provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera può essere stabilito il termine entro il quale il decreto di esproprio va emanato. Se manca l'espressa determinazione del termine, il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni; l'autorità che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera può disporre la proroga dei termini per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni per un periodo di tempo che non supera i due anni. Restano comunque in vigore le disposizioni che consentono l'esecuzione delle previsioni dei piani territoriali o urbanistici, anche di settore o attuativi, entro termini maggiori di quelli previsti. Inoltre, qualora il vincolo preordinato all'esproprio riguardi immobili da non sottoporre a trasformazione fisica, la dichiarazione di pubblica utilità ha luogo mediante l'adozione di un provvedimento di destinazione ad uso pubblico dell'immobile vincolato, con cui sono indicate le finalità dell'intervento, i tempi previsti per eventuali lavori di manutenzione, nonché i relativi costi previsti.

Il **comma 3** stabilisce che - negli ambiti ricompresi nel Piano comunale di rigenerazione urbana - sono promossi, favoriti e incentivati gli interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), b), c), d), del testo unico delle disposizioni

legislative e regolamentari in materia edilizia, anche con accesso al fondo per la rigenerazione urbana previsto dal disegno di legge, **purché non comportino ulteriore consumo di suolo.**

Si tratta rispettivamente degli interventi di:

- a) manutenzione ordinaria;
- b) manutenzione straordinaria
- c) restauro e risanamento conservativo
- d) ristrutturazione edilizia, ai sensi delle lettere del citato articolo 3 del T.U. edilizia.

Si indica al riguardo la finalità di **favorire la rottamazione degli edifici che non rispondono alle norme di sicurezza ed efficienza energetica.**

Più nel dettaglio, il citato art. 3 del D.P.R. 380/2001, nel recare la Definizioni degli interventi edilizi definisce: **a)** "interventi di manutenzione ordinaria", gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti; **b)** "interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; **c)** "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio; **d)** "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla

normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria.

Il **comma 4** ammette, ai fini di cui alla presente legge, negli ambiti ricompresi nel Piano comunale di rigenerazione urbana, **interventi diretti di demolizione e ricostruzione dell'edificio**:

- a) con **incremento massimo del 20 per cento della volumetria** o della superficie esistente, secondo le **disposizioni regionali**, e previa acquisizione del titolo abilitativo; l'incremento volumetrico massimo è riconosciuto unicamente tenendo conto degli interventi di **abbattimento delle barriere architettoniche delle parti comuni dell'edificio** e delle volumetrie del Piano o dei Piani in cui gli interventi sono realizzati;
- b) con modifiche delle **destinazioni d'uso**;
- c) con **diversa distribuzione volumetrica**, diverso posizionamento sulle aree di sedime, modifiche della sagoma, delle altezze e dei prospetti, purché nel rispetto di quanto previsto all'articolo 3, comma 1, lettera d) del T.U. in materia edilizia (su cui, si veda sopra) e dell'obbligo del pareggio di **bilancio dei servizi ecosistemici**.

E' comunque fatto salvo, ai sensi del comma 4, quanto previsto all'articolo 13, in materia di misure di tutela dei beni culturali e dei centri storici.

Il **comma 5** dispone poi che, in attuazione del piano di rigenerazione urbana, gli interventi di **ristrutturazione urbanistica** di cui all'articolo 3, comma 1, lettera f), del citato testo unico in materia edilizia, possono accedere agli **incentivi**, al fondo per la rigenerazione urbana e alle agevolazioni della presente legge qualora sussistano e siano rispettate una serie di condizioni, quali:

- a) la realizzazione di edifici di classe energetica A e classe di vulnerabilità sismica conforme alla zona ove ricade l'intervento;
- b) un **consumo di suolo pari o inferiore al lotto originario**, comprese le opere infrastrutturali e, comunque, **con un consumo di suolo netto pari a zero o negativo**;

c) l'obbligo del **pareggio di bilancio dei servizi ecosistemici** consumati per la nuova costruzione, secondo quanto indicato dall'articolo 2, comma 1, lettera f), della presente legge.

La citata lettera f) definisce gli "interventi di ristrutturazione urbanistica", quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico - edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

Il **comma 6** ammette - qualora fosse verificata l'impossibilità di rispettare l'obbligo del riuso - **interventi di nuova costruzione** di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e), del testo unico in materia edilizia, solo ed esclusivamente **garantendo il pareggio di bilancio non economico dei servizi ecosistemici**, nonché un **consumo netto di suolo uguale a zero o negativo**. Al fine del pareggio di bilancio dei servizi ecosistemici, nella scelta di localizzazione delle opere, è sempre scelto il suolo 'a minor qualità di servizi resi'.

In base al **comma 7**, per gli interventi di cui al presente articolo, ad esclusione di quelli effettuati negli ambiti territoriali individuati come zone territoriali omogenee (ZTO) di tipo A, per i quali per il mutamento delle destinazioni d'uso è necessario un atto abilitativo comunale, è consentito il **mutamento delle destinazioni d'uso** degli edifici tra le destinazioni previste dallo strumento urbanistico generale vigente ovvero il mutamento delle destinazioni d'uso tra quelle compatibili o complementari all'interno delle **categorie funzionali** di cui al comma 8. Gli interventi di cui al presente articolo, nel caso prevedano un aumento del carico urbanistico derivante dal cambio della destinazione d'uso degli immobili, devono prevedere la **cessione all'amministrazione di aree per gli standard urbanistici** di cui agli articoli 3 e 5 del decreto del Ministero dei lavori pubblici 1444/1968.

In base al successivo **comma 8**, sono definite tra loro compatibili o complementari le destinazioni d'uso individuate all'interno delle seguenti categorie funzionali:

- a) residenziale, turistico ricettivo, direzionale, servizi e commerciale limitatamente agli esercizi di vicinato;
- b) produttivo, direzionale, servizi e commerciale limitatamente alle medie e grandi strutture di vendita.

Il **comma 9** stabilisce che, nella finalità di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana per la rottamazione e la ristrutturazione degli edifici, il recupero e il riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione per gli interventi di cui al presente articolo, la riduzione in misura **fino ad un massimo del 70%**, rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni, del **contributo di costruzione** di cui all'articolo 16 del testo unico in materia edilizia.

I comuni definiscono, **entro novanta giorni** dall'entrata in vigore della presente legge, i **criteri e le modalità applicative** per l'applicazione della relativa riduzione.

In sintesi, si ricorda che l'art. 16 disciplina il contributo per il rilascio del permesso di costruire. Salvo quanto disposto dall'articolo 17, comma 3, del T.U. edilizia, il rilascio del permesso di costruire comporta infatti la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate. La quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione è corrisposta al comune all'atto del rilascio del permesso di costruire e, su richiesta dell'interessato, può essere rateizzata. A scomputo totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, nel rispetto dell'articolo 2, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del comune. La quota di contributo relativa al costo di costruzione, determinata all'atto del rilascio, è corrisposta in corso d'opera, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, non oltre sessanta giorni dalla ultimazione della costruzione. L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione:

- a) all'ampiezza ed all'andamento demografico dei comuni;
- b) alle caratteristiche geografiche dei comuni;
- c) alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti;
- d) ai limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione dall'articolo 41-quinquies, penultimo e ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche e integrazioni, nonché delle leggi regionali;
- d-bis) alla differenziazione tra gli interventi al fine di incentivare, in modo particolare nelle aree a maggiore densità del costruito, quelli di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), anziché quelli di nuova costruzione;
- d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche. Sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali. Nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della regione e fino alla definizione delle tabelle stesse, i comuni provvedono, in via provvisoria, con deliberazione del consiglio comunale. Ogni cinque anni i comuni provvedono ad aggiornare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, in conformità alle relative disposizioni regionali, in relazione ai riscontri e prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale.

Si ricorda che nel caso di interventi su edifici esistenti il costo di costruzione è determinato in relazione al costo degli interventi stessi, così come individuati dal comune in base ai progetti presentati per ottenere il permesso di costruire. Al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente, per gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), i comuni hanno comunque la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi siano inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni.

Articolo 15 *(Partecipazione delle comunità locali)*

L'articolo 15 disciplina la **partecipazione delle comunità locali**.

La norma prevede, al comma 1, che siano disciplinati **forme e modi della partecipazione diretta**, a livello locale, dei **cittadini** nella definizione degli **obiettivi dei piani di rigenerazione urbana** e la piena condivisione dei progetti.

Gli enti chiamati a porre tale disciplina sono così individuati:

- le regioni
- le province autonome di Trento e di Bolzano
- le città metropolitane
- e i comuni singoli o associati.

Si segnala che la disposizione non contempla le province.

Atteso che il comma individua una pluralità di soggetti chiamati alla definizione delle modalità partecipative, si valuti di definire gli strumenti - anche regolatori - con cui gli stessi procedono a tale disciplina, anche al fine di chiarire eventuali aspetti di coordinamento tra enti esponenziali.

Il **comma 2** prevede che nei **provvedimenti approvativi dei piani comunali** di rigenerazione urbana devono essere documentate le fasi relative alle **procedure di partecipazione**, nelle modalità stabilite dai **singoli enti locali**.

Alla luce del combinato tra i commi 1 e 2, si valuti di chiarire il riferimento alla piena condivisione dei progetti, se inerente il rispetto sul piano procedurale degli strumenti di tipo partecipativo, al fine di definire la portata della disposizione.

Gli strumenti regolatori per la partecipazione

In materia di strumenti partecipativi, in Italia il D.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76 ha recato il Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico.

Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50 del 2016) all'art. 22 ha recato norme sulla Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico: esso stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli **esiti della consultazione pubblica**, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono **pubblicati, con pari evidenza**, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori. Il comma 2 di tale norma primaria, oltre a prevedere il citato decreto attuativo, ha demandato alla regolamentazione attuativa le modalità di **monitoraggio sull'applicazione dell'istituto** del dibattito pubblico, prevedendo altresì l'istituzione, senza oneri a carico della finanza pubblica, di una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla

base dell'esperienza maturata. In base al co. 4 di tale norma vigente, gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico (si rammenta che tale normativa è stata oggetto di deroghe in relazione alla situazione pandemica con successive disposizioni di legge).

Sul piano dell'adozione della regolamentazione, la partecipazione dei cittadini è inoltre stata normata con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, Regolamento recante la disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 280 del 30 novembre 2017³; la consultazione di cittadini e portatori di interesse (c.d. stakeholder) è stata altresì regolata con le "Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 163 del 14 luglio 2017. Per approfondimenti tematici sull'istituto del dibattito pubblico e gli istituti partecipativi, anche con riferimento alle esperienze territoriali, si veda il [dossier](#) 'Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali'-UVI Senato.

Si ricorda che l'articolo 8, comma 6-bis, del D.L. 76/2020 ha previsto, sino al 31 dicembre 2023, su richiesta delle amministrazioni aggiudicatrici, che le regioni possano autorizzare la **deroga** alla procedura di dibattito pubblico, consentendo alle amministrazioni aggiudicatrici di procedere direttamente agli studi di prefattibilità tecnico economica nonché alle successive fasi progettuali, nel rispetto delle norme del codice dei contratti pubblici. La disposizione prevede tale possibilità di deroga laddove le regioni ritengano le suddette opere di particolare interesse pubblico e rilevanza sociale, in considerazione dell'emergenza sanitaria da COVID-19 e delle conseguenti esigenze di accelerazione dell'iter autorizzativo di grandi opere infrastrutturali e di **architettura di rilevanza sociale**, aventi impatto sull'ambiente, **sulle città o sull'assetto del territorio**.

Articolo 16
(Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi)

L'articolo 16 disciplina la **destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi**.

La norma prevede, al **comma 1**, che i **proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni** previste dal testo unico sull'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e i **contributi ai comuni** a titolo di rimborso del minor gettito derivante dall'applicazione della **riduzione degli oneri di urbanizzazione**, di cui all'articolo 14, comma 9, sono destinati **esclusivamente e senza vincoli temporali** a:

- realizzazione, adeguamento e razionalizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria che non comportano nuovo consumo di suolo
- risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici o comunque aventi valenza storico-testimoniale
- interventi di riuso.

Sull'utilizzo dei proventi derivanti dai permessi di costruire, si veda la ricostruzione della evoluzione normativa nel [tema web](#) curato dalla Camera.

Articolo 17

(Ulteriori risorse per il finanziamento degli interventi di rigenerazione urbana)

L'**articolo 17** mira a favorire l'attribuzione in via prioritaria di risorse a valere sui fondi europei in favore degli interventi di rigenerazione urbana (**comma 1**). Prevede, inoltre, che i comuni possano ottenere prestiti garantiti nelle more dell'incasso di finanziamenti già assegnati ovvero promuovere o partecipare alla costituzione di fondi comuni di investimento immobiliare locali, al fine di accelerare l'avvio degli interventi (**comma 2**). Stabilisce, infine, che siano concesse specifiche garanzie ai fondi pensione e alle casse professionali che investono parte delle loro risorse per il finanziamento degli interventi di rigenerazione (**comma 3**).

Il **comma 1**, stabilisce che gli interventi inseriti nei **Piani comunali di rigenerazione urbana** costituiscono **ambiti prioritari** ai fini del riparto di risorse a valere sui **fondi strutturali europei** a sostegno delle attività economiche e sociali.

Il **comma 2, lettera a)**, stabilisce che i Comuni assegnatari di un finanziamento statale relativo ad un intervento incluso nel Piano di rigenerazione urbana, possono ottenere un **prestito garantito dalla Cassa depositi e prestiti** nelle more dell'incasso effettivo al fine avviare prontamente gli interventi in oggetto. La disposizione prevede che l'ente locale interessato debba obbligatoriamente rimborsare le somme ricevute in prestito al momento dell'incasso del finanziamento statale, senza alcun onere aggiuntivo a suo carico.

Ai sensi della **lettera b)**, i Comuni possono promuovere o partecipare, anche in forma associata, alla **costituzione di fondi comuni di investimento immobiliare locali**, finalizzati all'attuazione degli interventi previsti nei Piani comunali di rigenerazione urbana selezionati dai bandi, con particolare riguardo alla valorizzazione degli immobili pubblici. Si applica, a tal fine, l'articolo 33 del [decreto-legge n. 98 del 2011](#) (convertito dalla legge n. 111 del 2011).

Il richiamato articolo 33 del decreto-legge n. 98 istituisce una Società di gestione del risparmio (SGR), con un capitale interamente posseduto dal Ministero dell'Economia, con il compito di istituire fondi che partecipano a quelli immobiliari costituiti da enti territoriali, anche tramite società interamente partecipate, a cui siano conferiti immobili oggetto di progetti di valorizzazione. I fondi istituiti dalla SGR possono non solo sottoscrivere le quote di tali fondi comuni d'investimento immobiliare, offerte su base competitiva a investitori qualificati per poter conseguire la liquidità necessaria realizzare gli interventi di valorizzazione, ma anche investire direttamente al fine di acquisire immobili in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni.

Il **comma 3** prevede che siano concesse specifiche garanzie ai **fondi pensione e alle casse professionali** che investono parte delle loro risorse per il finanziamento degli interventi previsti nei Piani comunali di rigenerazione urbana. Si tratta della garanzia prevista dal Fondo di garanzia per le opere pubbliche (FGOP), costituito presso la gestione separata della Cassa depositi e prestiti, ai sensi dell'articolo 2, comma 264, della [legge n. 244 del 2007](#) (legge finanziaria 2008).

L'art. 2, comma 267 della citata legge finanziaria 2008 stabilisce che il FGOP presta garanzie in favore dei soggetti pubblici o privati coinvolti nella realizzazione o nella gestione di opere pubbliche, volte ad assicurare il mantenimento del relativo equilibrio economico-finanziario, al fine di ridurre le contribuzioni pubbliche a fondo perduto.

Articolo 18
(Vigilanza e controlli dell'Autorità nazionale anticorruzione)

L'articolo 18 - che costituisce unico articolo del Capo V, in materia di controlli - prevede che alle procedure e ai contratti di cui alla presente legge si applichino i **controlli da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione con appositi protocolli**.

Si osserva che l'Anac, istituita a seguito del decreto-legge n. 90/2014 (che aveva soppresso l'AVCP) ha competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici nel quadro della legislazione vigente, nonché di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

In base alla normativa vigente, svolge funzioni per la prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque **in ogni settore della pubblica amministrazione** che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi. Il [sito istituzionale](#) dell'Autorità evidenzia che ciò avviene 'evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione, nonché mediante attività conoscitiva'.

Per un'ampia ricostruzione della normativa regolante le funzioni e le competenze già riconosciute - a **legislazione vigente** - all'ANAC, si rinvia alla [sezione](#) del sito istituzionale.

Articolo 19
(Disposizioni in materia di qualità della progettazione. Concorsi di progettazione e concorsi di idee)

L'**articolo 19**, che apre il Capo VI sulla qualità della progettazione, reca disposizioni in materia di qualità della progettazione nonché concorsi di progettazione e concorsi di idee.

Il **comma 1** prevede che, ai fini della presente legge, la **progettazione** degli interventi ricompresi nel **Piano comunale di rigenerazione urbana** - qualora non possa essere redatta dall'amministrazione comunale interessata - si svolge mediante ricorso alla procedura del **concorso di progettazione o del concorso di idee**.

Si ricorda che il **Capo IV** del D.L.gs. 50/2016 reca i Concorsi di progettazione e di idee. L'art. 152, sull'ambito di applicazione, prevede che il capo IV si applica:

- a) ai concorsi di progettazione organizzati nel contesto di una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi (in tal caso la soglia di cui all'articolo 35 è pari al valore stimato al netto dell'IVA dell'appalto pubblico di servizi, compresi gli eventuali premi di partecipazione o versamenti ai partecipanti, co. 2);
- b) ai concorsi di progettazione che prevedono **premi di partecipazione o versamenti a favore dei partecipanti**.

Nel **concorso di progettazione** relativo al settore dei lavori pubblici sono richiesti esclusivamente progetti o piani con livello di approfondimento pari a quello di un **progetto di fattibilità tecnica ed economica**, salvo nei casi di concorsi in due fasi di cui agli articoli 154, comma 5, e 156, comma 7. Nei casi in cui viene previsto il raggiungimento del livello del progetto di fattibilità tecnica ed economica in fasi successive, il concorrente sviluppa il documento di fattibilità delle alternative progettuali, di cui all'articolo 23, comma 5; l'amministrazione sceglie la proposta migliore, previo giudizio della commissione di cui all'articolo 155; il vincitore del concorso, entro i successivi sessanta giorni dalla data di approvazione della graduatoria, perfeziona la proposta presentata, dotandola di tutti gli elaborati previsti per la seconda fase del progetto di fattibilità tecnica ed economica. Qualora il concorso di progettazione riguardi un intervento da affidare in concessione, la proposta ideativa contiene anche la redazione di uno studio economico finanziario per la sua costruzione e gestione.

Gli artt. 153 - 157 disciplinano i bandi e avvisi, l'organizzazione dei concorsi di progettazione e selezione dei partecipanti, la Commissione giudicatrice per i concorsi di progettazione e, all'art. 156, il Concorso di idee.

Si prevede tale ricorso attraverso **procedure aperte** rispondenti ai principi di trasparenza, libera concorrenza e pari opportunità.

Il **comma 2** prevede *due livelli* successivi per i concorsi di cui al comma 1, quali:
a) il primo livello: finalizzato ad **acquisire un'idea progettuale** ed è sottoposto alla selezione di una **'giuria' composta esclusivamente da esperti specialisti delle materie** oggetto del concorso. Ai vincitori del concorso è affidato il grado successivo di progettazione;

b) il secondo livello: finalizzato ad **acquisire un progetto di fattibilità tecnica ed economica**.

Il vincitore del concorso, ai sensi dell'articolo 152 del codice dei contratti pubblici, entro i successivi sessanta giorni 'perfeziona gli elaborati al fine di raggiungere il livello di progetto di fattibilità tecnica ed economica'.

Al vincitore del concorso è attribuito un **compenso commisurato alle prestazioni richieste dal bando**.

Va rammentato che **l'art. 155 del Codice** dei contratti pubblici, in materia di Commissione giudicatrice per i concorsi di progettazione, prevede che la commissione giudicatrice sia composta unicamente di persone fisiche (alle quali si applicano le disposizioni in materia di incompatibilità e astensione di cui all'articolo 77, comma 6, nonché l'articolo 78) e che qualora ai partecipanti a un concorso di progettazione sia richiesta una particolare qualifica professionale, almeno **un terzo dei membri** della commissione giudicatrice possiede tale qualifica o una qualifica equivalente. La commissione giudicatrice è autonoma nelle sue decisioni e nei suoi pareri.

Si valuti la formulazione della lettera a) del comma 2, alla luce di quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici in materia di composizione della commissione giudicatrice.

Il **comma 3** stabilisce che **con il pagamento del compenso** le stazioni appaltanti 'acquistano la proprietà del progetto vincitore'. I **successivi livelli di progettazione**, previo reperimento delle risorse, sono affidati al **vincitore o ai vincitori del concorso**.

In base al **comma 4**, i **comuni**, in relazione alla progettazione del Piano comunale di rigenerazione urbana e alla realizzazione dei progetti di cui al comma 3, **possono avvalersi a titolo di anticipazione** delle spese, di **quota parte**:

- **delle risorse del Fondo rotativo per la progettualità**

- e delle risorse del **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** riservate all'attuazione di strategie integrate per lo **sviluppo urbano sostenibile**.

Il [Fondo rotativo per la progettualità](#), su cui si veda la sezione del sito di CDP, è volto ad anticipare in tutto o in parte le spese relative agli incarichi professionali esterni per la realizzazione di una o più fasi progettuali, sia di singoli investimenti che di insiemi di investimenti funzionalmente collegati. Gli interessi sull'anticipazione sono a carico del bilancio dello Stato. Il Fondo ha natura rotativa, assicurata dal rimborso, in unica soluzione ed entro tre anni dalla prima erogazione, da parte degli Enti beneficiari.

Si ricorda che il Fondo europeo di [sviluppo regionale](#) mira a consolidare la coesione economica e sociale dell'Unione europea correggendo gli **squilibri fra le regioni**. Il FESR concentra gli investimenti su diverse aree prioritarie chiave, in un'ottica di concentrazione tematica sui seguenti temi: innovazione e ricerca; agenda digitale; sostegno alle piccole e medie imprese (PMI); economia a basse emissioni di carbonio.

Le risorse FESR stanziare a favore di tali priorità dipendono dalla categoria di regione: nelle regioni più sviluppate almeno l'80 % dei fondi deve concentrarsi su almeno due priorità; nelle regioni in transizione la concentrazione concerne il 60 % dei fondi; nelle regioni in ritardo di sviluppo la concentrazione concerne il 50 % dei fondi. Alcune risorse FESR, inoltre, devono essere specificamente destinate a progetti attinenti all'economia a

basse emissioni di carbonio (regioni più sviluppate: 20 %; regioni in transizione: 15 %; regioni in ritardo di sviluppo: 12 %).

Sul piano della cooperazione territoriale europea, si ricorda poi che i [Programmi di cooperazione territoriale europea](#) prevedono la concentrazione di almeno l'80 % dei fondi sulle quattro aree prioritarie menzionate.

Inoltre, il FESR riserva particolare attenzione alle **specificità territoriali, nell'obiettivo di ridurre i problemi economici, ambientali e sociali che affliggono le aree urbane, investendo principalmente nello sviluppo urbano sostenibile**. Almeno il 5 % delle risorse FESR è infatti destinato alle specificità territoriali mediante le «**azioni integrate**» **gestite dalle città**.

Le aree svantaggiate dal punto di vista geografico (in quanto isolate, montagnose o a scarsa densità demografica) ricevono un trattamento particolare. Le aree più periferiche, infine, godono di specifici aiuti economici da parte del FESR per far fronte agli eventuali svantaggi derivanti dalle condizioni di lontananza.

Il **comma 5** stabilisce che i fondi di cui al comma 4 sono utilizzabili per la redazione di **progetti preliminari**, per i fini previsti dalla presente legge, realizzati mediante i concorsi di cui al comma 1, anche in **partenariato pubblico privato**, che devono essere redatti 'nelle forme previste per i progetti o i programmi volti a ottenere il cofinanziamento dei fondi dell'Unione europea'.

La selezione delle proposte per l'accesso al Fondo e dei relativi concorsi avviene sulla base di **criteri** di sostenibilità ambientale, economica, qualità della proposta architettonico-urbanistica, valutazione degli effetti positivi in tema di integrazione sociale.

In ordine al **partenariato pubblico privato**, si prevede che per le finalità del presente comma, esso possa essere costituito per specifici progetti anche attraverso finanziamenti privati.

Si ricorda che l'articolo 180 del Codice dei contratti pubblici disciplina il Partenariato pubblico privato. Nei contratti di partenariato pubblico privato, i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna. Nel caso di contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC), i ricavi di gestione dell'operatore economico possono essere determinati e pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica o di altri criteri di prestazione energetica stabiliti contrattualmente, purché quantificabili in relazione ai consumi; la misura di miglioramento dell'efficienza energetica, calcolata conformemente alle norme in materia di attestazione della prestazione energetica degli immobili e delle altre infrastrutture energivore, deve essere resa disponibile all'amministrazione concedente a cura dell'operatore economico e deve essere verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, anche avvalendosi di apposite piattaforme informatiche adibite per la raccolta, l'organizzazione, la gestione, l'elaborazione, la valutazione e il monitoraggio dei consumi energetici. Il contratto di partenariato può essere utilizzato dalle amministrazioni concedenti per **qualsiasi tipologia di opera pubblica**. Si veda, su ciò, il recente intervento del D.L. semplificazioni (art. 8, commi 5 e 6, del D.L. n. 76/2020).

Nel contratto di partenariato pubblico privato il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione a quest'ultimo, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera. Il contenuto del contratto è definito tra le parti in modo che il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico, per eseguire il lavoro o fornire il servizio, dipenda dall'effettiva fornitura del servizio o utilizzabilità dell'opera o dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati, purché la valutazione avvenga ex ante. Con il contratto di partenariato pubblico privato sono altresì disciplinati anche i rischi, incidenti sui corrispettivi, derivanti da fatti non imputabili all'operatore economico. La norma in parola disciplina i costi e ricavi dell'operatore economico ovvero l'utilità economica comunque, pattuita ex ante dall'amministrazione, posto che l'equilibrio economico finanziario rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi in base alla normativa sul PPP.

Il concorso di idee

L'articolo 156 Concorso di idee del Codice dei contratti pubblici disciplina il concorso di idee, finalizzati all'acquisizione di una proposta ideativa da remunerare con il riconoscimento di un congruo premio.

Sono ammessi al concorso di idee, oltre che i soggetti ammessi ai concorsi di progettazione, anche i lavoratori subordinati abilitati all'esercizio della professione e iscritti al relativo ordine professionale secondo l'ordinamento nazionale di appartenenza, nel rispetto delle norme che regolano il rapporto di impiego, con esclusione dei dipendenti della stazione appaltante che bandisce il concorso.

Il concorrente predispone la proposta ideativa nella forma più idonea alla sua corretta rappresentazione. Per i lavori, nel bando non possono essere richiesti elaborati di livello pari o superiore a quelli richiesti per il progetto di fattibilità tecnica ed economica. Il termine di presentazione della proposta deve essere stabilito in relazione all'importanza e complessità del tema e non può essere inferiore a sessanta giorni dalla pubblicazione del bando. La partecipazione deve avvenire in forma anonima.

In base al comma 4 della disposizione, il bando prevede un congruo premio al soggetto o ai soggetti che hanno elaborato le idee ritenute migliori.

L'idea o le idee premiate sono acquisite **in proprietà dalla stazione appaltante**, previa eventuale definizione degli assetti tecnici, le quali possono essere poste a base di un concorso di progettazione o di un appalto di servizi di progettazione. Alla procedura sono ammessi a partecipare i premiati qualora in possesso dei relativi requisiti soggettivi.

La stazione appaltante può affidare al vincitore del concorso di idee la realizzazione dei successivi livelli di progettazione, con procedura negoziata senza bando, a condizione che detta facoltà sia stata esplicitata nel bando, e che il soggetto sia in possesso dei requisiti di capacità tecnico professionale ed economica previsti nel bando in rapporto ai livelli progettuali da sviluppare.

In caso di **interventi di particolare rilevanza e complessità**, in base al comma 7, la stazione appaltante può procedere all'esperimento di un concorso di progettazione articolato in due fasi. La seconda fase, avente ad oggetto la presentazione del progetto di fattibilità, ovvero di un progetto definitivo a livello architettonico e a livello di progetto di fattibilità per la parte strutturale ed impiantistica, si svolge tra i soggetti individuati

(sino ad un massimo di dieci), attraverso la valutazione di proposte di idee presentate nella prima fase e selezionate senza formazione di graduatorie di merito e assegnazione di premi. Tra i soggetti selezionati a partecipare alla seconda fase devono essere presenti almeno il 30 per cento di soggetti incaricati, singoli o in forma associata, con meno di cinque anni di iscrizione ai relativi albi professionali. Nel caso di raggruppamento, il suddetto requisito deve essere posseduto dal capogruppo. Ai soggetti selezionati aventi meno di cinque anni di iscrizione è corrisposto un rimborso spese pari al 50 per cento degli importi previsti per le spese come determinati dal decreto per i corrispettivi professionali. Per gli altri soggetti selezionati, in forma singola o associata, il rimborso è pari al 25 per cento. Al vincitore del concorso, se in possesso dei requisiti previsti, può essere affidato l'incarico della progettazione esecutiva a condizione che detta possibilità e il relativo corrispettivo siano previsti nel bando.

Articolo 20 **(Incentivi fiscali)**

L'**articolo 20** prevede alcuni incentivi fiscali per interventi di rigenerazione urbana su immobili. Si tratta in particolare dei seguenti benefici: esenzione di IMU e TARI; forme di riduzione delle somme dovute per l'occupazione di suolo pubblico; pagamento in misura fissa delle imposte di registro, ipotecaria e catastale dovute per il trasferimento di immobili; applicabilità di taluni benefici fiscali per ristrutturazioni edilizie ed efficientamento energetico; detrazioni ai fini IRPEF di parte dell'IVA versata in occasione di compravendite di immobili. La disposizione in esame prevede inoltre l'estensione di alcuni dei citati benefici ad interventi di rigenerazione ivi elencati e la possibilità di innalzare le aliquote IMU e le addizionali IRPEF, a determinate condizioni, sugli immobili inutilizzati o incompiuti.

Il **comma 1**, prevede l'**esenzione dal pagamento di IMU e TARI** in relazione agli immobili soggetti ad interventi di rigenerazione urbana fino alla conclusione degli stessi.

Si ricorda qui, in estrema sintesi, che i commi da 738 a 783 dell'art. 1 della legge di bilancio 2020 (legge n. 160 del 2019) riformano l'assetto dell'imposizione immobiliare locale, unificando le due vigenti forme di prelievo (l'Imposta comunale sugli immobili, IMU e il Tributo per i servizi indivisibili, TASI) e facendo confluire la relativa normativa in un unico testo. L'aliquota di base è fissata allo 0,86 per cento e può essere rideterminata dai comuni a determinate condizioni.

La tassa sui rifiuti (TARI) è il tributo destinato a finanziare i costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti ed è dovuta da chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte suscettibili di produrre i rifiuti medesimi. La TARI è stata introdotta, a decorrere dal 2014, dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014).

Per approfondimenti, cfr. il *temaweb* "[Superbonus e tassazione immobiliare](#)".

Il **comma 2** stabilisce che i Comuni possano deliberare la **riduzione, in misura superiore al cinquanta per cento**, delle somme dovute, tributi o canoni di qualsiasi tipo, per l'**occupazione di suolo pubblico** in relazione agli interventi di rigenerazione.

Si ricorda, in sintesi, che l'art. 1, comma 847, della legge di bilancio per il 2020 (L. n. 160 del 2019) ha abrogato l'intero Capo II del d.lgs. n. 507 del 1993 (concernente la **Tosap - tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche**) e l'art. 63 del d.lgs. n. 446 del 1997 (in materia di **Cosap - canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche**) a decorrere dal 1° gennaio 2020. Tuttavia, l'art. 4, comma 3-*quater*, D.L. n. 162 del 2019 (c.d. decreto fiscale, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 8 del 2020) prevede che tali abrogazioni non abbiano effetto, limitatamente all'anno 2020.

Si rammenta che tali abrogazioni si iscrivono in una riforma complessiva prevista dai commi da 837 a 847, i quali istituiscono il **canone unico patrimoniale di concessione per l'occupazione nei mercati**, che dal 2021 sostituisce la Tosap, il Cosap e, limitatamente ai casi di occupazioni temporanee, la Tari. Per approfondimenti, si veda la scheda relativa all'art. 1, commi 816-847, nel [vol. III del dossier](#) sulla legge di bilancio 2020.

Il comma 3 fissa a **200 euro** l'ammontare di ciascuna **delle imposte di registro, ipotecaria o catastale**, relativi ai trasferimenti di immobili, nei confronti dei soggetti che attuano interventi di rigenerazione urbana di iniziativa pubblica o di iniziativa privata.

Si segnala che l'articolo 7, comma 1, primo periodo del [decreto-legge n. 34 del 2019](#) (convertito dalla legge n. 58 del 2019) dispone **in via temporanea** (sino al 31 dicembre 2021) l'applicazione **dell'imposta di registro e delle imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di duecento euro** ciascuna, per i trasferimenti di interi fabbricati a favore di imprese di costruzione o di ristrutturazione immobiliare che entro i successivi dieci anni provvedono:

- alla **demolizione e ricostruzione** degli stessi, anche con variazione volumetrica rispetto al fabbricato preesistente ove le norme urbanistiche vigenti consentano tale variazione oppure agli **interventi di manutenzione straordinaria**, di **restauro** e di **risanamento conservativo**, nonché agli interventi di **ristrutturazione edilizia**, come definiti dal TU edilizia (D.P.R. n. 380 del 2001, articolo 3, comma 1, lettere da *b*) a *d*));
- all'**alienazione** degli stessi.

L'agevolazione opera anche in caso di operazioni esenti da IVA, ai sensi dell'articolo 10 del D.P.R. n. 633 del 1972, e nel caso di successiva alienazione di fabbricati suddivisi in più unità immobiliari, ove sia alienato almeno il 75% del volume del nuovo fabbricato. Si segnala che l'articolo 7, comma 1, primo periodo del [decreto-legge n. 34 del 2019](#) (convertito dalla legge n. 58 del 2019) dispone **in via temporanea** (sino al 31 dicembre 2021) l'applicazione **dell'imposta di registro e delle imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di duecento euro** ciascuna, per i trasferimenti di interi fabbricati a favore di imprese di costruzione o di ristrutturazione immobiliare che entro i successivi dieci anni provvedono:

- alla **demolizione e ricostruzione** degli stessi, anche con variazione volumetrica rispetto al fabbricato preesistente ove le norme urbanistiche vigenti consentano tale variazione oppure agli **interventi di manutenzione straordinaria**, di **restauro** e di **risanamento conservativo**, nonché agli interventi di **ristrutturazione edilizia**, come definiti dal TU edilizia (D.P.R. n. 380 del 2001, articolo 3, comma 1, lettere da *b*) a *d*));
- all'**alienazione** degli stessi fabbricati.

L'agevolazione opera anche in caso di operazioni esenti da IVA, ai sensi dell'articolo 10 del D.P.R. n. 633 del 1972, e nel caso di successiva alienazione di fabbricati suddivisi in più unità immobiliari, ove sia alienato almeno il 75% del volume del nuovo fabbricato.

La compravendita di immobili è assoggettata all'imposta di registro del 9% (2% in caso di beneficio "prima casa") sul c.d. "prezzo valore" (con un minimo di 1.000

euro) e alle imposte ipotecaria e catastale nella misura di 50 euro ciascuna. Queste stesse imposte sono dovute quando il venditore è un'impresa e la cessione è esente da IVA⁵. V. *infra* comma 6 per l'applicabilità dell'IVA.

Il **comma 4** stabilisce che siano applicabili agli interventi di rigenerazione taluni **benefici fiscali per interventi di efficienza energetica e di ristrutturazione edilizia** previsti dalla legislazione vigente. Il **comma 5** stabilisce che tali disposizioni si applichino anche in relazione agli interventi di **demolizione di edifici e successiva ricostruzione** dei medesimi.

Si tratta delle seguenti misure:

- **detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica** di cui all'art. 14 del decreto-legge n. 63 del 2013.

Il citato art. 14, ai commi 1 e 2, disciplina la detrazione fiscale (dall'Irpef e dall'Ires) nella misura del 65% per le spese documentate relative ad interventi di riqualificazione energetica degli edifici (c.d. *ecobonus*). Si prevede inoltre (comma 2-bis dell'art. 14 medesimo) la detrazione per le spese sostenute per l'acquisto e la posa in opera di micro-cogeneratori in sostituzione di impianti esistenti (fino a un valore massimo della detrazione di 100.000 euro) nonché la detrazione nella misura del 50 per cento per le spese sostenute per l'acquisto e la posa in opera di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili fino a un valore massimo della detrazione di 30.000 euro. La possibilità di avvalersi di tali benefici è stata da ultimo prorogata al 31 dicembre 2021 dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, co. 58, lett. a), n. 1 della legge n. 178 del 2020).

- **detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia** di cui all'art. 16 del decreto-legge n. 63 del 2013.

Il citato art. 16 dispone la detrazione al 50 per cento, fino ad una spesa massima di 96.000 euro, per gli interventi di ristrutturazione edilizia indicati dall'articolo 16-bis, comma 1, del TUIR ovvero interventi di:

- ✓ manutenzione ordinaria (solo sulle parti comuni di edifici residenziali), straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia (sulle parti comuni di edificio residenziale e sulle singole unità immobiliari residenziali di qualsiasi categoria catastale);
- ✓ ricostruzione o ripristino dell'immobile danneggiato a seguito di eventi calamitosi;
- ✓ realizzazione di autorimesse o posti auto pertinenziali;
- ✓ eliminazione delle barriere architettoniche;
- ✓ prevenzione del compimento di atti illeciti da parte di terzi;
- ✓ cablatura degli edifici e al contenimento dell'inquinamento acustico;
- ✓ risparmio energetico con particolare riguardo all'installazione di impianti basati sull'impiego delle fonti rinnovabili di energia;
- ✓ adozione di misure antisismiche;
- ✓ bonifica dall'amianto e opere volte ad evitare gli infortuni domestici.

⁵ Cfr. d.P.R. n. 131 del 1986 ("Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro"), art. 1, Tariffa parte I, nota II *bis* e il d.P.R. n. 633 del 1972 ("Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto"), art. 10, comma 1, n. 8-*bis* – n. 21 e 26 Tabella A, parte II.

La possibilità di avvalersi di tali benefici è stata da ultimo prorogata a tutto il 2021 dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, co. 58, della legge n. 178 del 2020).

- **incentivi per l'efficienza energetica, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici (Superbonus 110%)** di cui all'articolo 119 del decreto-legge n. 34 del 2020 (c.d. decreto rilancio, convertito dalla legge n. 77 del 2020).

L'articolo 119 citato introduce una detrazione pari al 110% (Superbonus) delle spese relative a specifici interventi di efficienza energetica (anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione) e di misure antisismiche sugli edifici (anche per la realizzazione di sistemi di monitoraggio strutturale continuo a fini antisismici).

Sinteticamente gli interventi a cui si applica la detrazione sono:

- ✓ interventi di isolamento termico delle superfici opache verticali, orizzontali e inclinate che interessano l'involucro degli edifici (c.d. cappotto termico), compresi quelli unifamiliari, con un'incidenza superiore al 25 per cento della superficie disperdente lorda dell'edificio medesimo o dell'unità immobiliare funzionalmente indipendente e che disponga di uno o più accessi autonomi dall'esterno, sita all'interno di edifici plurifamiliari;
- ✓ interventi di sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale;
- ✓ interventi antisismici e di riduzione del rischio sismico di cui ai commi da 1-bis a 1-septies dell'articolo 16 del decreto-legge n. 63 del 2013 (cd. sismabonus).

A queste tipologie di spese, dette trainanti, si aggiungono altri interventi, a condizione però che siano eseguiti congiuntamente (trainati) ad almeno un intervento trainante: rientrano in questa categoria, per esempio, l'installazione di impianti fotovoltaici connessi alla rete elettrica sugli edifici e di colonnine per la ricarica di veicoli elettrici. Per quanto riguarda i beneficiari, possono accedere al superbonus le persone fisiche che possiedono o detengono l'immobile (per esempio proprietari, nudi proprietari, usufruttuari, affittuari e loro familiari), i condomini, gli Istituti autonomi case popolari (IACP), le cooperative di abitazione a proprietà indivisa, le Onlus e le associazioni e società sportive dilettantistiche registrate, per i soli lavori dedicati agli spogliatoi. La circolare 24/E dell'Agenzia delle entrate chiarisce che il Superbonus spetta anche per le spese sostenute per tutti gli interventi di efficientamento energetico indicati nell'articolo 14 del decreto-legge n. 63 del 2013 nei limiti di detrazione o di spesa previsti da tale articolo per ciascun intervento. La maggiore aliquota si applica tuttavia solo se gli interventi sono eseguiti congiuntamente con almeno uno degli interventi di isolamento termico o di sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale previsti dall'articolo 119 e sempreché assicurino, nel loro complesso, il miglioramento di due classi energetiche oppure, ove non possibile, il conseguimento della classe energetica più alta e a condizione che gli interventi siano effettivamente conclusi.

Il termine previsto per usufruire del Superbonus è stato dal ultimo esteso fino al 30 giugno 2022 (art. 1, comma 66, della legge n. 178 del 2020).

Per un approfondimento sulle disposizioni concernenti i benefici in esame, cfr. le schede di lettura dell'art. 1, comma 58 (sulla proroga detrazioni per le spese di riqualificazione energetica e di ristrutturazione edilizia) e art. 1, commi 66-75 (sulla **proroga del**

Superbonus) nel [volume I](#) del dossier sulla legge di bilancio 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178).

Il **comma 6** introduce una **detrazione ai fini IRPEF**, pari al 50 per cento dell'IVA corrisposta per l'acquisto di unità immobiliari a destinazione residenziale, di classe energetica A o B, cedute dalle imprese a seguito degli interventi previsti nel piano comunale di rigenerazione urbana. È ripartita in dieci quote costanti nell'anno in cui sono state sostenute le spese e nei nove periodi d'imposta successivi.

Si rammenta che l'IVA si applica se il venditore è un'impresa, nei seguenti due casi:

- vendite effettuate dalle imprese costruttrici o di ripristino dei fabbricati entro 5 anni dall'ultimazione della costruzione o dell'intervento, oppure anche dopo i 5 anni se il venditore sceglie di sottoporre la cessione a Iva (la scelta va espressa nell'atto di vendita)
- vendite di fabbricati abitativi destinati ad alloggi sociali, per le quali il venditore sceglie di sottoporre la cessione a Iva (anche in questo caso, la scelta va espressa nell'atto di vendita).

Se la vendita è soggetta a Iva, l'aliquota applicabile quando non si hanno i requisiti per usufruire delle agevolazioni "prima casa" è pari al 10% (al 22% per le abitazioni classificati o classificabili nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9). In questo caso, le imposte di registro, ipotecaria e catastale saranno pari a 200 euro ciascuna.

Si veda, al riguardo, la [scheda](#) sul sito dell'Agenzia delle entrate.

Il **comma 7** consente i seguenti interventi, anche in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali degli strumenti urbanistici, negli ambiti urbani oggetto di rigenerazione urbana:

- realizzazione di **schermature solari** delle facciate e dei tetti,
- realizzazione di strutture di supporto per pannelli fotovoltaici sui tetti e di maggiori volumi o superfici finalizzati, attraverso l'isolamento termico e acustico, alla **captazione diretta dell'energia solare**, alla **ventilazione naturale** e alla **riduzione dei consumi energetici o del rumore** proveniente dall'esterno, per una dimensione massima pari al 10 per cento della cubatura dell'edificio,
- realizzazione di **terrazzi adiacenti** alle unità residenziali anche di supporti strutturali autonomi, nel rispetto delle norme del codice civile per le distanze fra fabbricati (*dal punto di vista redazionale, si valuti l'opportunità di chiarire la formulazione di tale tipologia di interventi*). A tale riguardo, si ricorda che le distanze tra edifici sono disciplinate dagli articoli 873, 874, 875 e 877 del Codice civile.

Gli interventi sono consentiti allo scopo di favorire la prestazione energetica dell'edificio (mediante gli "interventi di *retrofit* energetico", nel testo della disposizione) nonché il consolidamento antisismico.

A tali interventi si applicano i benefici previsti dai precedenti **commi 4, 5 e 6**, purché:

- sia raggiunta almeno la classe B di certificazione energetica oppure
- siano ridotti i consumi degli edifici almeno del 50 per cento

ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192

Si ricorda in proposito che il decreto legislativo n. 192 del 2005 ha introdotto nell'ordinamento nazionale, le norme di recepimento della prima disciplina europea sulla prestazione energetica edifici (*Energy Performance of Buildings Directive* o EPBD I). Successivamente, la direttiva del 2002 è stata abrogata dalla direttiva 2010/31/UE (EPBD II). Tale direttiva è stata trasposta nell'ordinamento nazionale dal decreto-legge n. 63 del 2013 (convertito con modificazioni dalla legge n. 90 del 2013), che ha conseguentemente modificato il decreto legislativo n. 192. Da ultimo il medesimo decreto legislativo n. 192 è stato modificato **decreto legislativo n. 48 del 2020** al fine di dare attuazione alla direttiva (UE) 2018/844.

Al riguardo, cfr. il *temaweb* "[Risparmio ed efficienza energetica](#)" (in particolare, il paragrafo "Il D.Lgs. n. 48/2020 di recepimento della Direttiva 2018/844/UE (Prestazione energetica degli edifici)).

Sono esclusi dalla disciplina di cui al presente **comma 7** gli immobili tutelati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004), articoli 10 ("Beni culturali") e 12 ("Verifica dell'interesse culturale").

Il **comma 8** consente ai comuni di **elevare le aliquote IMU**, nonché alle regioni di **elevare l'aliquota addizionale IRPEF**, in modo progressivo e fino ad un massimo dello 0,2 per cento, sulle unità immobiliari o sugli edifici che risultino inutilizzati o incompiuti da oltre cinque anni. Lo scopo della disposizione è promuovere il riutilizzo nonché la maggiore efficienza, sicurezza e sostenibilità del patrimonio immobiliare esistente.

L'aliquota può essere così elevata anche in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 676 e 677, della legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013).

Ai sensi del richiamato comma 677, il comune può determinare l'aliquota rispettando in ogni caso il vincolo in base al quale la somma delle aliquote della TASI (pari all'1 per mille, azzerabile dal comune ai sensi del comma 676) e dell'IMU per ciascuna tipologia di immobile non sia superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013, fissata al 10,6 per mille e ad altre minori aliquote, in relazione alle diverse tipologie di immobile. Peraltro, per la revisione della disciplina relativa all'imposta municipale propria (IMU), a decorrere dall'anno 2020, cfr. l'art. 1, commi da 738 a 783, della legge n. 160 del 2020 (bilancio 2020).

Articolo 21 **(Semplificazioni)**

Al fine di favorire interventi di rigenerazione urbana, l'**articolo 21** reca modifiche alla disciplina inerente ai **limiti di distanza** tra i fabbricati nonché alla **dichiarazione di pubblica utilità**. Prevede inoltre la possibilità di introdurre deroghe alle disposizioni concernenti il **numero minimo dei parcheggi pertinenziali**.

Il **comma 1** reca l'abrogazione del secondo periodo, terzo comma, art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, in materia di **limiti di distanza tra i fabbricati**. Il periodo oggetto di abrogazione ammette distanze inferiori a quelle indicate dal medesimo d.m. "nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche".

Al riguardo, l'art. 5, comma 1, lett. *b-bis*), del decreto-legge n. 32 del 2019 (c.d. Sblocca-cantieri, convertito dalla n. 55 del 2019), reca una norma di interpretazione autentica in forza della quale le disposizioni di cui all'articolo 9, commi secondo e terzo, del decreto ministeriale n. 1444, si interpretano nel senso che i **limiti di distanza tra i fabbricati** ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alla zona di cui al primo comma, n. 3), dello stesso articolo 9, vale a dire esclusivamente ai fabbricati ubicati nelle zone territoriali omogenee rappresentate dalle parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità delle parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, con esclusione pertanto dell'applicazione dei predetti limiti di distanza nelle altre zone territoriali omogenee.

Tale riduzione in via di interpretazione autentica dell'ambito di applicazione dei limiti di distanza tra fabbricati sembra pertanto **finalizzato a consentire operazioni di rigenerazione urbana** – in particolare nelle zone A) e B) come definite dall'art. 2 del DM 1444/1968 (v. *infra*) – non sottoposte al rispetto delle distanze minime previste in via generale dall'art. 9 del d.m.1444/1968.

L'abrogazione proposta dalla norma in esame sembra quindi perseguire la medesima finalità, in relazione alla norma del decreto-legge n. 32 del 2019 citato, il quale ha **delimitato l'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di limiti di distanza tra fabbricati**.

L'art. 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 (Limiti di distanza tra i fabbricati) prevede che le distanze minime tra fabbricati per le diverse zone territoriali omogenee sono stabilite come segue:

1) Zone A): per le operazioni di risanamento conservativo e per le eventuali ristrutturazioni, le distanze tra gli edifici non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti, computati senza tener conto di costruzioni aggiuntive di epoca recente e prive di valore storico, artistico o ambientale;

2) nuovi edifici ricadenti in altre zone: è prescritta in tutti i casi la distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti;

3) Zone C): è altresì prescritta, tra pareti finestrate di edifici antistanti, la distanza minima pari all'altezza del fabbricato più alto; la norma si applica anche quando una sola parete sia finestrata, qualora gli edifici si fronteggino per uno sviluppo superiore a ml. 12.

Le distanze minime tra fabbricati - tra i quali siano interposte strade destinate al traffico dei veicoli (con esclusione della viabilità a fondo cieco al servizio di singoli edifici o di insediamenti) - debbono corrispondere alla larghezza della sede stradale maggiorata di:

- ml. 5 per lato, per strade di larghezza inferiore a ml. 7;
- ml. 7,50 per lato, per strade di larghezza compresa tra ml. 7 e ml. 15;
- ml. 10 per lato, per strade di larghezza superiore a ml. 15.

Qualora le distanze tra fabbricati, come sopra computate, risultino inferiori all'altezza del fabbricato più alto, le distanze stesse sono maggiorate fino a raggiungere la misura corrispondente all'altezza stessa.

Il **comma 2** propone una novella all'art. 12 del testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto d.P.R. n. 327 del 2001. La novella integra la lettera a) del comma 1 dell'art. 12 citato, prevedendo che la **dichiarazione di pubblica utilità** si intende disposta anche quando è **approvato un piano di rigenerazione urbana sostenibile**, in aggiunta ai casi già previsti dal testo vigente (cioè "quando l'autorità espropriante approva a tale fine il progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero quando sono approvati il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi, ovvero quando è approvato il piano di zona").

Sugli effetti della dichiarazione di pubblica utilità **preordinata all'esproprio**, si veda la ricostruzione in relazione all'articolo 14 del testo (alla cui scheda si rinvia).

Il **comma 3** stabilisce che i comuni, nelle aree oggetto di interventi di rigenerazione urbana, possano prevedere la **riduzione della dotazione obbligatoria di parcheggi** pertinenziali delle unità immobiliari. La riduzione in oggetto può raggiungere il **50 per cento** dei parcheggi previsti. La decisione sulla riduzione dei parcheggi è adottata con apposita votazione in consiglio comunale e deve essere preceduta da valutazione urbanistica. A fronte di tale riduzione si prevede la corresponsione al comune, da parte degli interessati, di una somma equivalente al **valore medio di mercato di un parcheggio pertinenziale nella medesima zona**. Le relative somme devono essere destinate dal comune all'implementazione della **mobilità collettiva e leggera**.

Articolo 22

(Delega al Governo per interventi finalizzati alla previsione di benefici fiscali per le piccole e medie imprese in aree urbane periferiche o in aree urbane degradate)

L'**articolo 22** reca la delega al Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, uno o più decreti legislativi recanti **agevolazioni per le nuove micro, piccole e medie imprese** la cui attività risulti coerente con gli obiettivi di rigenerazione urbana nelle aree urbane ovvero nelle aree urbane degradate, come definite dal presente provvedimento. Le agevolazioni sono destinate alle imprese che iniziano la propria attività economica nel periodo **compreso tra il 1° gennaio 2020 e il 31 dicembre 2025**.

Per quanto concerne i parametri dimensionali, sulla base di quanto previsto dalla Raccomandazione della Commissione Europea 2003/361/CE del 6 maggio 2003 (e D.M. 18 aprile 2015), richiamati dalla disposizione in esame, si intendono:

- a) "Medie imprese": le imprese che, considerata l'esistenza di eventuali imprese associate e/o collegate, hanno meno di 250 occupati e un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro;
- b) "Piccole imprese": le imprese che, considerata l'esistenza di eventuali imprese associate e/o collegate, hanno meno di 50 occupati e un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro;
- c) "Microimprese": le imprese che, considerata l'esistenza di eventuali imprese associate e/o collegate, hanno meno di 10 occupati e un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro.

Si valuti l'opportunità di inserire nella disposizione una clausola inerente alla necessaria compatibilità delle agevolazioni in questione con le norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato.

Le lettere da a) a d) del comma 1 recano i **principi e criteri direttivi**.

La **lettera a)** prospetta forme di **riduzione dell'imposta unica comunale (IUC)** per il triennio 2020-2023, in accordo con gli enti locali interessati. La riduzione si dovrà applicare solamente agli immobili ad uso commerciale o produttivo, posseduti dalle medesime imprese esercenti l'attività economica e utilizzati per l'esercizio delle nuove attività economiche compatibili con il tessuto urbano di riferimento. Tali immobili devono essere situati nelle aree urbane degradate e periferiche.

Al riguardo si ricorda che l'art. 1, commi da 738 a 783, della **legge di bilancio 2020** (legge n. 160 del 2019), riformano l'assetto dell'imposizione immobiliare locale, unificando le due vigenti forme di prelievo (l'Imposta comunale sugli immobili, IMU e il Tributo per i servizi indivisibili, TASI) e facendo confluire la relativa normativa in un unico testo. L'effetto principale delle norme in esame è dunque quello di eliminare la TASI. Viene prevista una sola forma di prelievo patrimoniale immobiliare che ricalca, in

gran parte, la disciplina IMU e, dunque, riprende l'assetto anteriore alla legge di stabilità 2014. Tale legge aveva istituito l'Imposta Comunale Unica, IUC introducendo accanto all'IMU anche la TASI, componente del tributo legata all'erogazione dei servizi. A seguito del nuovo assetto delineato dalla legge di bilancio 2020, con l'unificazione IMU-TASI, **viene quindi abolita la IUC.**

Si valuti pertanto l'opportunità di riformulare il principio di cui alla lettera a) alla luce del nuovo assetto dell'imposizione immobiliare delineato dalla legge di bilancio per il 2020.

La **lettera b)** stabilisce che siano introdotte **agevolazioni previdenziali e contributive** per i datori di lavoro che assumono lavoratori che risiedono nelle "aree urbane periferiche o comunque degradate".

Si valuti l'opportunità, dal punto di vista redazionale, di chiarire che le agevolazioni a favore delle micro e piccole-medie imprese riguardino la "contribuzione previdenziale".

Ai sensi della **lettera c)** il decreto o i decreti individueranno ulteriori **forme di agevolazione fiscale in favore delle imprese** che effettuino prestazioni relative ad interventi di **recupero del patrimonio edilizio e urbanistico e di rigenerazione urbana** in "aree urbane periferiche o comunque degradate", nonché per l'acquisto dei beni necessari a tali interventi.

Ai sensi della **lettera d)** il decreto o i decreti individueranno **forme di agevolazione fiscale in favore delle imprese** che effettuino interventi su edifici ricadenti in "aree urbane periferiche o comunque degradate", relativi a **costruzioni adibite ad abitazione principale ovvero a sede di attività commerciali o produttive**. La disposizione prevede a tal fine l'utilizzo il fondo di cui all'articolo 11 (*cf.* la relativa scheda).

Con riferimento ai principi e criteri direttivi, si valuti l'opportunità di chiarire, dal punto di vista redazionale, se la sola ubicazione in area periferica comporti la possibilità di usufruire delle agevolazioni.

Il **comma 2** stabilisce che i decreti legislativi siano adottati su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, disciplinata dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997.

Il **comma 3** stabilisce che gli schemi di decreto siano trasmessi alle Camere per l'espressione del **parere** da parte delle Commissioni parlamentari competenti. Essi dovranno essere corredati dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi di impatto della regolamentazione. Le Commissioni sono chiamate ad esprimere il parere entro un mese dalla data di assegnazione degli schemi. Decorso inutilmente tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

Il **comma 4** dispone in ordine alla **copertura** degli oneri, pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2040. Si provvede con quota parte delle risorse proveniente dalle disposizioni di cui all'articolo 27 (*cf.* la relativa scheda).

Articolo 23
(Cumulabilità degli incentivi)

L'**articolo 23** stabilisce che gli incentivi fiscali e i contributi previsti dal provvedimento in esame sono **cumulabili** con le detrazioni di imposta previste dalla normativa vigente per gli interventi di **ristrutturazione edilizia, efficienza energetica e riduzione del rischio sismico, anche con demolizione e ricostruzione**.

Articolo 24
(Incentivi fiscali per la rigenerazione del suolo edificato al di fuori dei centri abitati)

L'**articolo 24, comma 1**, destina risorse al finanziamento di interventi di **riconversione agricola**. Gli interventi finanziati riguardano terreni sui quali insistono strutture **non occupate da più di dieci anni**. Si tratta di capannoni, edifici industriali o qualsiasi tipologia di strutture per attività produttive o agricole non congruenti con la tipologia rurale.

Le risorse stanziare a valere sul Fondo di cui all'art. 5 (cfr. la relativa scheda) ammontano a 10 milioni di euro per l'anno 2021 e 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2029.

La disposizione non si applica a beni culturali tutelati ai sensi dell'art. 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 4 del 2004).

Il **comma 2** prevede una **detrazione del 50 per cento**, dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche o delle società, delle spese effettivamente sostenute e documentate relative ad interventi di **demolizione**, per un ammontare massimo di **40.000 euro per unità immobiliare**, a carico dei soggetti che possiedono, o detengono ad altro titolo l'immobile, sul quale sono stati effettuati tali interventi. La disposizione fa riferimento alle **spese sostenute dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2023**. La detrazione è ripartita in cinque quote annuali di pari importo dall'anno di sostenimento delle spese nelle quattro annualità successive. Ai sensi del **comma 6**, l'ammontare posto a base per il calcolo della detrazione comprende le spese per lo sgombero, il trasporto e lo smaltimento in discarica del materiale risultato della demolizione.

Si valuti di aggiornare temporalmente la data indicata quale decorrenza per le spese sostenute.

La detrazione in questione è concessa, secondo il **comma 3**, nei limiti della dotazione annua fissata dal **comma 1**, solamente ai fini della **riconversione agricola** del terreno. Il beneficiario, prosegue il **comma 3**, è tenuto ad attuare la riconversione agricola entro diciotto mesi dal termine dei lavori di demolizione ed è tenuto ad utilizzare il terreno per attività agricola per un periodo di almeno quindici anni, anche attraverso contratti di affitto.

Il **comma 4** stabilisce che la detrazione è concessa a richiesta dell'interessato avente diritto. Le somme non impegnate nell'anno di riferimento possono esserlo nell'esercizio successivo.

Il **comma 5** stabilisce che il beneficiario possa optare, in luogo della detrazione, per la **cessione del corrispondente credito** alle imprese che hanno effettuato gli interventi ovvero ad altri soggetti privati, con la facoltà della successiva cessione del credito, con esclusione della cessione a istituti di credito e a intermediari finanziari. La disposizione demanda ad un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, la definizione delle modalità di attuazione della presente disciplina. Si prevede che tale provvedimento sia adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore delle disposizioni in esame.

Il **comma 7** specifica che gli incentivi fiscali di cui al presente articolo sono **cumulabili** con eventuali contributi a fondo perduto o in conto interessi disposti dalla normativa nazionale, regionale e dell'Unione europea per i coltivatori diretti o per gli imprenditori agricoli professionali.

Per un quadro sintetico delle principali misure in materia, cfr. il temaweb [Fiscalità agricola, misure per i giovani e previdenza](#).

Articolo 25

(Riconoscimento della figura di "agricoltore custode dell'ambiente e del territorio)

L'articolo 25 prevede il riconoscimento della figura di "agricoltore custode dell'ambiente e del territorio".

Il **comma 1** prevede, al fine di sostenere le attività funzionali alla sistemazione e manutenzione del territorio agricolo, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura e al mantenimento dell'assetto idraulico ed idrogeologico e alla difesa da eventi climatici "estremi", il riconoscimento della figura di «agricoltore custode dell'ambiente e del territorio».

Il **comma 2** demanda ad un **decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, previa intesa** in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di stabilire i criteri e le modalità per l'attribuzione del **marchio di qualità** di «agricoltore custode dell'ambiente e del territorio».

Secondo quanto ricordato dalla [sezione](#) del MISE, i marchi sono uno strumento di garanzia e riconoscimento della qualità, alternativo ma potenzialmente complementare alla certificazione. Le informazioni sul significato dei marchi e sui criteri di attribuzione dei marchi e di altri attestati di qualità relativi ai servizi, devono essere facilmente accessibili ai prestatori e ai destinatari dei servizi così come previsto, per tutti gli Stati membri, dalla Direttiva europea 2006/123/CE.

L'Italia con il Decreto legislativo 59/2010, di recepimento della direttiva, ha previsto all'art. 81 uno specifico riferimento ai marchi (ed altri attestati) di qualità dei servizi che, per assicurare la divulgazione delle informazioni, stabilendo che i soggetti che istituiscono/gestiscono il marchio devono: pubblicare le informazioni (caratteristiche – requisiti – etc. dei marchi) sui propri siti web, e comunicarle al Ministero dello Sviluppo Economico, al fine di facilitare il monitoraggio del settore e favorire una divulgazione dei marchi che ne evidenzia le differenti caratteristiche.

Per approfondimenti sul quadro europeo in materia di marchi, si veda anche [qui](#).

Si valuti di chiarire la fattispecie del marchio di qualità, se coincidente o meno con la figura agricoltore custode dell'ambiente e del territorio riconosciuta dalla disposizione.

Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano riconoscono la **funzione sociale e pubblica** degli agricoltori custodi dell'ambiente e del territorio (comma 3).

Articolo 26
(Disposizioni per garantire la continuità degli interventi di rigenerazione urbana)

L'articolo 26, che apre il Capo IX sulle disposizioni finali, reca disposizioni per **garantire la continuità degli interventi di rigenerazione urbana**.

Il comma unico novella l'articolo 42 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli **enti locali**, inserendovi **un nuovo comma 2-bis**. Esso prevede che il **consiglio subentrante** - a seguito della cessazione del mandato del sindaco ai sensi degli articoli 51 e 53- **ha l'obbligo di dare continuità ai programmi per l'attuazione di interventi di rigenerazione urbana sostenibile**, in base alla sussistenza di due requisiti:

- che questi fossero già avviati dall'amministrazione precedente
- e che per gli stessi non sussistano elementi di interesse pubblico, all'interruzione o revoca del processo, **'prevalenti'** rispetto a quelli che lo hanno avviato.

Si valuti di chiarire la formulazione, atteso il riferimento a un giudizio di 'prevalenza' dell'interesse pubblico, al fine di meglio definire il portato della disposizione anche alla luce di possibili contenziosi sul piano applicativo.

La norma in esame delinea un obbligo di dare continuità ai programmi in relazione alla attuazione di **'interventi di rigenerazione urbana sostenibile'**. Sul piano terminologico, **si segnala** che espressamente le definizioni del disegno di legge si riferiscono alla rigenerazione urbana, mentre **la dicitura** di 'rigenerazione urbana sostenibile' è recata in altra parte del testo dall'articolo 21, in materia di semplificazioni. In particolare, il comma 2 di tale altra disposizione del testo in esame - nel novellare l'articolo 12, comma 1, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - fa riferimento alla approvazione da parte dell'autorità espropriante del progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero, tra gli altri, quando è approvato il **'piano di rigenerazione urbana sostenibile'**.

Si valuti di definire sul piano terminologico il riferimento al piano ovvero agli interventi di rigenerazione urbana sostenibile, atteso che la norma qui in esame risulta delineare specifici effetti conformativi di tali interventi, al fine di definire il piano applicativo della norma medesima.

L'articolo 42 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 reca le attribuzioni dei consigli. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico - amministrativo. Esso ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'articolo 48, comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi; b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali

ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie; c) convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modificazione di forme associative; d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione; e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione; f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi; g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza; h) contrazione di mutui e aperture di credito non previste espressamente in atti fondamentali del consiglio ed emissioni di prestiti obbligazionari; i) spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo; l) acquisti e alienazioni immobiliari, relative permuta, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari; m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione di rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge (co.2).

Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori (co. 3).

Per le nuove disposizioni in materia di città metropolitane, province e unioni e fusioni di comuni, si veda anche la L. 7 aprile 2014, n. 56.

Articolo 27 **(Disposizioni finali)**

L'articolo 27 reca le **disposizioni finali**.

In base al **comma 1**, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano **adeguano la propria legislazione** ai contenuti della presente legge, **entro un anno** dalla data di entrata in vigore della medesima.

In base al comma 2, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge:
a) è fatto obbligo della **priorità del riuso** e della rigenerazione urbana e **non è consentito consumo di suolo** in violazione delle **disposizioni di cui alla presente legge**;

b) è comunque esclusa qualsiasi previsione di opere comprese nelle zone territoriali omogenee E di cui al decreto del Ministero per i lavori pubblici n. 1444 del 2 aprile 1968, o soggette a **pericolosità idrogeologica media, elevata o molto elevata**, come individuata dai vigenti piani urbanistici o da specifici piani di settore, nonché qualsiasi previsione di opere ricadenti in **zone, ancorché non mappate**, che nei dieci anni precedenti alla data di entrata in vigore della presente legge siano state interessate da **problematiche idrogeologiche documentate dai soggetti preposti**;

c) la disciplina concernente gli interventi di demolizione, ricostruzione e sostituzione del patrimonio edilizio esistente può essere applicata alle aree urbanizzate degradate e a tutte le aree libere, oggetto di **tutela paesaggistica** ai sensi degli articoli 136, 142 e 157 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, solo **previa autorizzazione paesaggistica** della competente **soprintendenza** ai sensi dell'articolo 146 del medesimo Codice; viene **fatto salvo** quanto previsto dall'articolo 149 del medesimo Codice e dall'allegato A al regolamento di cui al D.P.R. n. 31 del 2017, Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata (il cui Allegato A (di cui all'art. 2, comma 1) reca gli **Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica**).

Si tratta: (articolo 136) degli immobili ed aree di notevole interesse pubblico, quali: a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del codice del paesaggio, che si distinguono per la loro non comune bellezza; c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici; d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze. Si tratta poi delle aree tutelate per legge (articolo 142 del Codice del paesaggio). L'articolo 157 concerne le Notifiche eseguite, elenchi compilati, provvedimenti e atti emessi ai sensi della normativa previgente al Codice.

Si ricorda che il citato **articolo 149** reca gli interventi non soggetti ad autorizzazione. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 143, comma 4, lettera a), non è infatti richiesta

l'autorizzazione prescritta (dall'articolo 146, dall'articolo 147 e dall'articolo 159): a) per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; b) per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio; c) per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati, purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia.

Il comma 3 fa salvi:

- **i titoli abilitativi edilizi** comunque denominati, **rilasciati o formatisi alla data di entrata in vigore della presente legge**
- gli interventi e i programmi di trasformazione previsti nei piani attuativi, comunque denominati, **approvati entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge** e le relative opere pubbliche derivanti dalle **obbligazioni di convenzione urbanistica** ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 1150 del 17 agosto 1942, fino a decadenza, come disposto dai commi 2 e 2-bis dell'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

La Legge urbanistica del 1942, all'art. 28 disciplina la **Lottizzazione di aree**. Prima dell'approvazione del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione di cui all'art. 34 della presente legge è vietato procedere alla lottizzazione dei terreni a scopo edilizio. Si rammenta che l'autorizzazione comunale è subordinata alla stipula di una convenzione, da trascriversi a cura del proprietario, che preveda una serie di elementi, e da approvare con deliberazione consiliare nei modi e forme di legge. Si rammenta che il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori, nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione ovvero degli accordi similari, sono stati oggetto di proroga con l'art. 30, comma 3-bis, D.L. 21 giugno 2013, n. 69, l'art. 103, comma 2-bis, D.L. 17 marzo 2020, n. 18, e, successivamente, **l'art. 10, comma 4-bis, D.L. 16 luglio 2020, n. 76** (D.L. semplificazioni, già citato nel presente dossier), convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120.

Il comma 4 novella l'articolo 39 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 in materia di **trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio**, inserendovi un nuovo comma 1-bis. In base a questo, per ciascuno degli atti di cui è prevista la pubblicazione da parte delle P.A. (ai sensi della lettera a) del comma 1 della norma novellata), **almeno dieci giorni prima che siano sottoposti all'approvazione**, sono pubblicati gli **schemi dei provvedimenti o delle delibere di adozione o approvazione**, nonché i **relativi allegati tecnici**.

Inoltre, con una novella al comma 3 del citato articolo 39, si allinea il riferimento a che la pubblicità degli atti costituisce condizione per l'acquisizione dell'efficacia degli atti stessi, anche alla fattispecie di atti di nuova introduzione.

Il D.Lgs. 14/03/2013, n. 33 ha recato il Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Il suo art. 39 prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti di governo del territorio, quali, tra gli altri, piani territoriali, piani di coordinamento, piani paesistici, strumenti urbanistici, generali e di attuazione, nonché le loro varianti (co.1).

Si ricorda che il co. 2 dell'art. 39 prevede che La documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale comunque denominato vigente nonché delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in attuazione dello strumento urbanistico generale vigente che comportino premialità edificatorie a fronte dell'impegno dei privati alla realizzazione di opere di urbanizzazione extra oneri o della cessione di aree o volumetrie per finalità di pubblico interesse è pubblicata in una sezione apposita nel sito del comune interessato, continuamente aggiornata. Si ricorda che, in base al co. 4, restano ferme le discipline di dettaglio previste dalla vigente legislazione statale e regionale.

Il **comma 5** riscrive la lettera m) dell'articolo 142, comma 1, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, mutando il riferimento attualmente vigente alle zone di interesse archeologico, con quello agli **agglomerati urbani di valore storico consolidato e i siti archeologici**.

In estrema sintesi, il vigente articolo 142 in materia di aree tutelate per legge, stabilisce che sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni del relativo Titolo del Codice del paesaggio:

- a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
- b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;
- c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;
- d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;
- e) i ghiacciai e i circhi glaciali;
- f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
- g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227;
- h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
- i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448;
- l) i vulcani;
- m) le zone di interesse archeologico.

La disposizione non si applica alle specifiche fattispecie previste e ai beni indicati alla lettera c) del comma 1 che la regione abbia ritenuto in tutto o in parte irrilevanti ai fini paesaggistici includendoli in apposito elenco reso pubblico e comunicato al Ministero; il Ministero, con provvedimento motivato, può confermare la rilevanza paesaggistica dei suddetti beni e il provvedimento di conferma è sottoposto alle forme di pubblicità previste.

Il **comma 6** novella l'articolo 10 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia in più punti:

«a) all'articolo 10, il riferimento al "permesso di costruire", è sostituito dal riferimento alla "**concessione edilizia**".

b) all'articolo 14 viene riscritto il comma 1-bis, prevedendo che per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la **richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso**, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, a condizione che il mutamento di destinazione d'uso **non comporti un aumento di consumo di suolo. Si segnala** che, rispetto alla norma vigente, si prevede l'eplicita inclusione degli interventi anche in **aree industriali dismesse; inoltre, si prevede** un vincolo al non aumento del consumo di suolo - mentre il co. 1-bis fa riferimento attualmente al contenimento dell'uso di suolo - , tuttavia **viene meno il riferimento al recupero sociale e urbano** dell'insediamento con la riscrittura in esame.

L'articolo 10 citato reca gli interventi subordinati a permesso di costruire. Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire: a) gli interventi di nuova costruzione; b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica; c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio. In base al co. 2 del suddetto art. 10, le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività. Le regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire.

L'art. 14, in materia di permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, prevede al **co. 1-bis che** per gli interventi di ristrutturazione edilizia, la richiesta di permesso di costruire in deroga è ammessa previa deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Il **comma 7** novella infine l'articolo 7, secondo comma, della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, il cui **numero 2)** è sostituito da una nuova previsione.

In base ad essa, il **piano regolatore generale** deve contenere, quale elemento essenziale, - in innovazione rispetto al quadro vigente - la **definizione del piano di rigenerazione urbana comunale** sulla base della **banca dati del patrimonio immobiliare esistente inutilizzato e delle aree dismesse**, nonché (in ciò sostanzialmente ricalcando la previsione vigente) la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone residuali destinate **all'espansione**

dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona.

L'art. 7 citato, relativo al contenuto del piano generale, stabilisce che il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale. Il comma secondo, nello stabilire i contenuti essenziali del piano, prevede al **vigente n. 2)** la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione **delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona**. Si ricorda che la Corte costituzionale, con sentenza 12-20 maggio 1999, n. 179 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'articolo 7 in parola, nn. 2, 3 e 4, del successivo art. 40, e dell'art. 2, comma 1, L. 19 novembre 1968, n. 1187, nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo.

Articolo 28
(Copertura finanziaria)

L'articolo 28 prevede che ai maggiori oneri di cui alla presente legge, pari a **1 miliardo di euro annui a decorrere dall'anno 2021**, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, quanto a 100 milioni di euro, mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, per un ammontare pari a 100 milioni di euro, e quanto a 800 milioni di euro mediante le maggiori risorse derivanti da interventi di **razionalizzazione e revisione della spesa pubblica da approvare entro il 31 gennaio 2021** con appositi provvedimenti regolamentari e amministrativi.

Ai sensi della disposizione, concorrono alla copertura degli oneri la previsione di **oneri aggiuntivi sulle operazioni che prevedono consumo di suolo non urbanizzato**.